جامعة الشرق الأوسط
MIDDLE EAST UNIVERSITY

النظام القانوني لترقية الموظف العام
"دراسة مقارنة بين الأردن والكويت"

Legal System to Upgrade Public Employee
"A Comparative Study between Jordan and Kuwait"

إعداد الطالب

خالد حمّاد محمد العنزي

إشراف

الدكتور عبد السلام همّاش

رسالة ماجستير مقدمة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام

قسم القانون العام
كلية الحقوق
جامعة الشرق الأوسط

2012/2011

تفويض

أنا الطالب خالد حمّاد محمد العنزي أفوض جامعة الشرق الأوسط بتزويد نسخ من رسالتي المعنونة بـ "**النظام القانوني لترقية الموظف العام – دراسة مقارنة بين الأردن والكويت**" للمكتبات الجامعية أو المؤسسات أو الهيئات أو الأشخاص المعنية بالأبحاث والدراسات العلمية عند طلبها.

الاسم: خالد حمّاد محمد العنزي

التوقيع:

التاريخ: ٥ / ٨ /2012

قرار لجنة المناقشة

نوقشت هذه الرسالة وعنوانها "**النظام القانوني لترقية الموظف العام – دراسة مقارنة بين الأردن والكويت**".

وأجيزت بتاريخ 2012/8/5م.

أعضاء لجنة المناقشة		التوقيع
الدكتور عبد السلام همّاش	مشرفاً	....
الدكتور زهير قدورة	رئيساً	....
الدكتور سليم حتاملة	عضواً خارجياً	....

شكر وتقدير

الحمد لله على ما أسبغ علينا من نعمه ظاهرةً وباطنة، فالحمد لله أولاً وآخراً. وأتقدم بالشكر ووافر الاحترام إلى مشرفي الدكتور عبد السلام همّاش لتفضله بالإشراف على هذه الرسالة، فقد كان لتوجيهاته السديدة، وملاحظاته القيّمة أثر واضح في تصحيح مسار هذه الرسالة، فجزاه الله عني خير الجزاء.

كما أتوجه بالشكر إلى عضويْ لجنة المناقشة اللذيْن سيكون لهما الأثر الواضح في تقويم هذه الرسالة من خلال الملاحظات الموضوعية والشكلية القيّمة وإخراج الرسالة بالصورة الأجمل. وفّقهما الله وجزاهما عني كل خير.

والشكر الموصول لجامعتي العزيزة ولكلية الحقوق ممثلة بعميدها وأعضاء الهيئة الأكاديمية والإدارية.

الباحث

الإهداء

إلى والدي المتوفى – رحمه الله وغفر له . . .

إلى والدتي العزيزة – حفظها الله ورعاها . . .

إلى أخوتي وأخواتي . . . .

إلى وطني الغالي . . .

الكويت

أهدي هذا الجهد المتواضع

الباحث

قائمة المحتويات

الموضوع **الصفحة**

الموضوع	الصفحة

الموضوع **الصفحة**

النظام القانوني لترقية الموظف العام
دراسة مقارنة بين الأردن والكويت

إعداد الطالب

خالد حمّاد محمد العنزي

إشراف الدكتور

عبد السلام همّاش

الملخص باللغة العربية

تناولت هذه الدراسة موضوع ترقية الموظف العام في إطار مقارن ما بين الأحكام القانونية الناظمة لها في الأردن والكويت. ويعد هذا الموضوع من أهم الموضوعات وأدقها في نطاق الوظيفة العامة، نظراً لكون الترقية من أهم الحوافز المادية والمعنوية التي يحصل عليها الموظف العام.

وقد تبين للدراسة أن هناك بعض أوجه القصور التشريعي في النظام القانوني الناظمة لترقية الموظف العام في نظام الخدمة المدنية الأردني وقانون الخدمة المدنية الكويتي.

وأوصت الدراسة المشرّع الأردني والكويتي بالأخذ بما خرجت به في أول تعديل للنصوص الناظمة للترقية.

Legal System to Upgrade Public Employee
A Comparative Study between Jordan and Kuwait

By

Khaled Hammad Muhammad Al-Anzi

Supervisor

Dr. Abd Al Salam Hamash

Abstract

This study the theme upgrade public employee in a comparative framework between legal provisions governing the in Jordan and Kuwait. This is the subject of the most important topics and accurate translations in the scope of the general function, given the fact that the upgrade of the most important material and moral incentives obtained public employee.

The study found that there are some legislative shortcomings in the legal system governing to upgrade public employee in the civil service system Jordanian Kuwaiti civil service law.

The study recommended Jordanian and Kuwaiti lawmaker of the introduction of including went out in the First Amendment of texts governing the upgrade.

الفصل الأول
مقدمة الدراسة

تمهيد

تحظى الوظيفة العامة باهتمامٍ كبير في الدول المعاصرة، حيث بات من المؤكد أنه لا يمكن للدولة تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية إلا إذا كانت الوظيفة العامة فيها منظمة تنظيماً إدارياً وقانونياً وبشرياً دقيقاً.

ومن هذا المنطلق تحرص كل دولة على وضع نظام موضوعي وعقلاني لتنظيم شؤون التوظيف والموظفين في أجهزتها الإدارية المختلفة، وبخاصة العنصر البشري الذي يعد العمود الفقري لعملية التنمية في الدول العربية[1].

وإذا كانت واجبات الموظف العام من الأهمية بمكان في علاقته بالإدارة وأدائه لمتطلبات الوظيفة المسندة إليه، وهذا ما تحرص على تبيانه نظم الوظيفة العامة، فإنه وبالمقابل تُعنى بحقوق الموظفين المتمثلة بالمقابل المالي كالمرتّب والعلاوات الدورية والمكافآت التشجيعية، كذلك الحقوق المترتبة على الوظيفة العامة كالترقية والإجازة وغيرها، حيث يخضع الموظفون بشكل متساوٍ دون محاباة لما ينص عليه القانون في هذا الشأن، الأمر الذي يشجعهم على القيام بواجباتهم وتحسين أدائهم[2].

وفي هذه الدراسة المقارنة سأتناول بالبحث موضوع ترقية الموظف العام في كلٍ من الأردن والكويت، بعدّها أحد الحقوق الوظيفية المترتبة على الوظيفة العامة التي نظمت أساليبها وضوابطها تشريعات خاصة، كما تناولها فقهاء القانون الإداري بالبحث والاهتمام للوصول إلى أفضل الأساليب للتعامل مع ترقية الموظفين.

---

(1) خاطر، شريف يوسف (2009)، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ص13.

(2) محفوظ، طلعت (1980)، مبدأ المساواة في الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ص24.

ومما لا شك فيه أن نظام الترقية يعد من الحوافز الأساسية التي تقوم على أساس إدراك احتياجات الموظف العام في الجهاز الإداري، لما يحققه من مزايا مادية أكبر ومكانة أدبية أسمى تؤثر في سير حياته الوظيفية[1].

كما يعد نظام الترقية وسيلة من وسائل مكافأة الموظف المجدّ، الأمر الذي يدفعه ويدفع غيره إلى الارتقاء بمستوى الأداء الوظيفي للجهاز الإداري، ويضمن حسن سير العمل فيه[2].

هذا ويحقق نظام الترقية فكرة الطموح الوظيفي للموظف العام، ويضمن له التقدم في حياته الوظيفية من خلال صعوده درجات السلم الإداري للوصول إلى أعلى المستويات الوظيفية[3].

ولا تتوقف أهمية الترقية عند هذا الحد؛ بل تتعداها إلى تحقيق العديد من الأهداف والعدّات المتعلقة بالجهاز الإداري، وإعداد وتأهيل أفضل العناصر، وحثها على الإبداع والتميز، وتشجيعها على البقاء في الخدمة العامة منعاً لتسربها إلى القطاع الخاص أو الهجرة إلى الخارج سعياً للحصول على ما هو أفضل معنوياً ومادياً[4].

وانطلاقاً من هذه الأهمية، ونظراً لأهمية الوظيفة العامة وما تتمتع به من مزايا عديدة، فقد نظم كل من المشرّع الأردني والكويتي موضوع الترقية، وعالج المشرّع الأردني في المواد (من 77 إلى 85) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته. كما عالج المشرّع

---

[1] الطبطبائي، عادل (1998)، الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي، مكتب الدراسات والاستشارات القانونية، كلية الحقوق، جامعة الكويت، الطبعة الثالثة، ص216.

[2] بركات، عمرو فؤاد (1987)، الترقية وأثر الحكم بإلغائها، المكتبة القومية، القاهرة، ص24.

[3] الطماوي، سليمان (1973)، مبادئ القانون الإداري – دراسة مقارنة، الكتاب الثاني، نظرية المرفق العام وعمال الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، ص356.

[4] السليطي، أحمد (2005)، ترقية الموظف العام بقطر، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ص46.

الكويتي هذا الموضوع في المواد (من 22 إلى 26) من قانون الخدمة المدنية رقم (15) لسنة 1979.

وللترقية أساليب متعددة أهمها الترقية بالأقدمية، والترقية بالاختيار، وإن نظام الترقية بالأقدمية لا يثير الجدل، كونه يعتمد على عنصر الوقت، أما الترقية بالاختيار، فهو نظام مطبّق في الدرجات العليا، لأن الأصل فيه الاعتماد على الكفاءة والجدارة والتميّز والحاجة الوظيفية، إلا أن هذه العدّات قد تقف أمامها الواسطة والمحسوبية التي تسيطر على كثير من أعمالنا وتصرفاتنا في دول العالم الثالث مقارنة مع الأنظمة الأخرى مثل فرنسا[1].

مشكلة الدراسة

لقد طرأ تطور كبير على مفهوم ترقية الموظف العام، وهذا التطور رافقه بعض الإشكاليات القانونية، ومن أبرزها مدى عدّ كل من يعمل في الدولة موظفاً عاماً، ومن ثم مدى إمكانية إعمال أسس الترقية عليه، ومن ثم تثار إشكالية تتعلق بطبيعة العلاقة القانونية التي تربط الموظف العام بالدولة، وكذلك مدى عدّ الترقية حقاً من حقوق الموظف العام، أو أنها من الحقوق المترتبة على الوظيفة العامة، وعندما ينشأ حق الموظف في الترقية، فإن هذا الحق ليس مكتسباً وتلقائياً، بل يلزم أن يصدر به قرار من السلطة المختصة بالترقية، وإن كانت كذلك، فإن الإشكالية التي تثار حول الأثر الذي يترتب على ذلك، كما تثار الإشكالية بخصوص أفضل أو أنجع أسس الترقية ومعاييرها، ومن ثم مدى عدّ الترقية حقاً عاماً مقرراً سلفاً لكافة الموظفين العاملين بالدولة دون ضوابط أو شروط.

---

[1] العبودي، محسن (1995)، الاتجاهات الحديثة في شأن ترقية القيادات الإدارية في ظل القانون رقم (5) لسنة 1991، دار النهضة العربية، القاهرة، ص136 وما بعدها.

كما تثار إشكالية عملية حول نفاذ الترقية ومدى عدّها منتجة لكافة آثارها القانونية. ومن هنا تثار مسألة استيفاء الموظف للترقية، ومدى تعلق ذلك بتوافر شروطها والموانع التي تحول دون الترقية رغم توافر شروطها.

كما تثار إشكالية تتعلق بمدى الرقابة على قرارات الترقية، سواء أكانت رقابة إدارية من جهة الإدارة نفسها، أم رقابة قضائية من جهة القضاء الإداري؟ وهذه المسألة تتعلق بإشكالية أخرى تثار بخصوص تظلم الموظف المتضرر فيما لو تراجعت الإدارة عن قرار الترقية، أو عملت على تصحيحه أو سحبه من تلقاء نفسه.

وتتمثل مشكلة الدراسة أيضاً بإبراز مدى التماثل أو الاختلاف بين نظام الترقية في كلٍ من الأردن والكويت، وبخاصة أن المشرّع الكويتي لم يأتِ بتنظيم قانوني مفصّل للترقية وأحكامها، بخلاف المشرّع الأردني الذي نظّم أحكامها بتنظيم قانوني متكامل.

أسئلة الدراسة

تطرح الدراسة العديد من الأسئلة، وهي:

1. ما مفهوم الموظف العام؟ وما مدى عدّ كل من يعمل في الدولة موظفاً عاماً؟ وما موقف نظام الخدمة المدنية الأردني وقانون الخدمة المدنية الكويتي من هذه المسألة؟
2. ما طبيعة العلاقة القانونية التي تربط الموظف بالدولة؟
3. ما مفهوم الترقية؟ وما شروطها؟ وما أنواعها؟
4. هل تعد الترقية حقاً للموظف، أم أنها من آثار التعيين في الوظيفة العامة؟
5. ما طبيعة قرار الترقية، هل هو قرار منشئ للترقية، أم كاشف لها متى توافرت شروطها ؟
6. ما معايير الترقية؟ وما موقف نظام الخدمة المدنية الأردني وقانون الخدمة المدنية الكويتي منها؟

7. ما موانع ترقية الموظف العام؟

8. ما مدى الرقابة الإدارية والقضائية على قرارات الترقية؟

إن الإجابة عن التساؤلات السابقة ستأتي في إطار مقارن ما بين نظام الخدمة المدنية الأردني وقانون الخدمة المدنية الكويتي.

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى بيان الجوانب القانونية الناظمة لترقية الموظف العام في كلٍ من الأردن والكويت، وذلك من خلال بيان مفهوم الترقية وشروطها وأساليبها وضوابطها وأحكامها وآثارها، ومن ثم الخروج بتوصيات لتلافي أوجه القصور التشريعي بخصوص الترقية – إن وجدت – لدى المشرّع الأردني والمشرّع الكويتي.

أهمية الدراسة

تنبع أهمية هذه الدراسة من أهمية موضوعها؛ لأن موضوع ترقية الموظف العام يثير العديد من المسائل النظرية التي ينبغي بحثها كبيان أحكامها وضوابطها في الأردن والكويت، كما تأتي أهميتها من كونها أحد موضوعات القانون الإداري، كما أن هذه الدراسة تخدم الإدارة والموظف والمواطن المستفيد من خدمات الإدارة في آن واحد.

حدود الدراسة

يحدد وقت الدراسة بالفترة منذ صدور نظام الخدمة المدنية الأردني عام 2007م وحتى الآن، وكذلك منذ صدور قانون الخدمة الكويتي عام 1979م وحتى الآن واللذان يحكمان ترقية الموظف العام في الأردن والكويت.

أما من حيث المكان، فستجري الدراسة في الأردن والكويت؛ نظراً لأنها دراسة مقارنة في قانون كلا البلدين وفي ضوء النصوص المتعلقة بترقية الموظف العام.

محددات الدراسة

تعد هذه الدراسة إحدى الدراسات القانونية التي تهتم بموضوع ترقية الموظف العام، ومن ثم فإنه لا يوجد ما يحول دون تعميم نتائجها على كافة الجهات الإدارية سواء في الأردن، أو الكويت، أو باقي الدول العربية.

مصطلحات الدراسة

تورد الدراسة أهم معاني المصطلحات الإجرائية المتعلقة بموضوعها، وهي:

- **الوظيفة:** هي مجموعة من المهمات والواجبات التي تحددها جهة مختصة وتوكلها إلى الموظف للقيام بها بمقتضى أحكام النظام وأي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية وما يتعلق بتلك المهمات من صلاحيات وما يترتب عليها من مسؤوليات[1].
- **الموظف:** هو الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، والموظف المعين بموجب عقد ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً[2].

ويعرف أيضاً: بأنه كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته[3].

- **الجهة الحكومية:** هي كل وزارة أو إدارة أو وحدة إدارية تكون ميزانيتها ضمن الميزانية العامة للدولة أو ملحقة بها[4]. وتخضع لأحكام نظام الخدمة المدنية وقانونها.

---

[1] انظر: المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007م.

[2] انظر: المادة الثانية من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007م.

[3] انظر: المادة الثانية من قانون الخدمة الكويتي لسنة 1979م.

[4] انظر: المادة الثانية من قانون الخدمة الكويتي لسنة 1979م.

- **الترقية:** هي انتقال الموظف إلى درجة أعلى من درجته الحالية بقرار صادر من السلطة المختصة[1].

وتعرف أيضاً بأنها: نقل موظف من وظيفة إلى وظيفة أخرى ذات مستوى أعلى من مستوى وظيفته[2].

- **القرار الإداري:** هو عمل قانوني صادر عن الإدارة بإرادتها المنفردة بقصد إحداث أثر قانوني معين[3]. وهو في هذه الدراسة القرار الذي يصدر بترفيع الموظف العام.

الإطار النظري للدراسة

إن السلطة الإدارية معنية بتنفيذ السياسة العامة للدولة وتشغيل مرافقها العامة عن طريق العاملين لديها وهم الموظفون العموميون، وهؤلاء لهم نظام خاص يحكم مراكزهم ويرتب شؤون وظائفهم. إذ إن هذه الدراسة تتناول الترقية للموظف العام بعدّها حقاً من حقوقه الوظيفية تعمل على اجتذاب أفضل العناصر لشغل الوظائف الحكومية، كما أنها الوسيلة الطبيعية لإعداد القادة الإداريين من جهة، وهي تعمل على غرس الحافز في نفوس الموظفين لبذل أقصى ما يستطيعون من جهة ثانية، لغاية الفوز بالترقية التي تعدّ أملاً يسعى الموظف لتحقيقه بعد بذل الجهد والإخلاص في عمله.

وتنطلق فكرة هذه الدراسة من الأهمية النظرية والعملية لموضوع الترقية في مجال الوظيفة العامة؛ نظراً لما لها من أثر بارز على حياة شريحة واسعة من شرائح المجتمع المتمثلة

---

(1) الطبطبائي، مرجع سابق، ص216.

(2) مهنا، محمد فؤاد (1967)، سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم، دار المعارف، القاهرة، ص161.

(3) أبو العينين، ماهر (دون سنة نشر)، ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي، القاهرة، ص431.

في الموظفين العموميين، فالترقية مقترنة بالوظيفة العامة؛ كون الأولى تعد إحدى أهم مزايا الثانية.

وفي ضوء ما سبق، فإن الدراسة ستقسم إلى خمسة فصول رئيسة، يتناول الفصل الأول مقدمة الدراسة، والإطار العام لها يشمل التمهيد، ومشكلة الدراسة، وهدفها، وأهميتها، وأسئلتها، وحدودها، ومحدداتها، والمصطلحات الإجرائية، والدراسات السابقة، ومنهجها.

أما الفصل الثاني فيتناول مفهوم الموظف العام وعلاقته بالدولة، وفيه مبحثان؛ يتناول الأول مفهوم الموظف العام، في حين يتناول الثاني علاقة الموظف العام بالدولة.

ويتناول الفصل الثالث ماهية الترقية في إطار الوظيفة العامة، وفيه ثلاثة مباحث؛ يتناول الأول مفهوم ترقية الموظف العام من حيث بيان معناها، وأهميتها، وأهدافها، وتكييفها، والتعريف بقرار الترقية، في حين يتناول الثاني الضوابط التي تحكم ترقية الموظف العام، ويتناول الثالث معايير ترقية الموظف العام.

وخصص الفصل الرابع لبحث آثار الترقية والرقابة عليها، وفيه مبحثان؛ يتناول المبحث الأول الآثار المترتبة على ترقية الموظف العام، في حين يتناول المبحث الثاني الرقابة على قرار الترقية.

وسيأتي بحث الموضوعات ضمن هذه الفصول في إطار مقارن ما بين الأردن والكويت، وذلك في ضوء الأحكام القانونية الناظمة للوظيفة العامة والترقية.

أما الفصل الخامس فيتضمن الخاتمة ونتائج الدراسة والتوصيات التي ستخرج بها الدراسة.

الدراسات السابقة

من أجل تكوين إطار مفاهيمي تستند إليه الدراسة الحالية في توضيح الجوانب القانونية لموضوعها، فقد قام الباحث بالاطلاع على الدراسات السابقة حول موضوع هذه الدراسة، وتم له الاستعانة والإفادة من بعض الدراسات التي لها علاقة بموضوع الدراسة والتي تخدم أهدافها، ومن هذه الدراسات:

- حبيش، فوزي (1992): **أهمية عملية اختيار الموظفين وأهدافها**[1].

تناول الباحث في هذه الدراسة تعريف الموظف العام والأسس المتبعة في انتقاء الموظفين للوظيفة العامة، كما بين في هذه الدراسة الأهداف المرجوة من اتباع أسس سليمة في اختيار الموظفين العموميين، إلا أنها لم تشر لا من قريب ولا من بعيد لموضوع الترقية، ومن هنا تختلف هذه الدراسة عن دراستي التي ستسلط الضوء على هذا الموضوع المهم في الحياة الوظيفية للموظف العام.

- كنعان، نواف (1993): **امتحانات التوظيف كأسلوب لشغل الوظائف العامة – دراسة تحليلية مقارنة**[2].

تناول الباحث في هذه الدراسة آلية إجراء الامتحان لشغل الوظيفة العامة وأهداف هذا الامتحان. كما أجرى تقييماً لأسلوب الامتحان لشغل الوظائف العامة من حيث بيان إيجابياته وسلبياته، ولم تتعرض هذه الدراسة للترقية في الوظيفة العامة ما بين الأردن والكويت موضوع دراستي.

---

[1] دراسة منشورة في مجلة الإداري اللبنانية، لبنان، المجلد 18، العدد 7.

[2] دراسة منشورة في مجلة دراسات العلوم الإنسانية، الجامعة الأردنية، الأردن، المجلد 20، ملحق (أ).

- الغنيمي، زينب عبد الفتاح (2001): **ترقية الموظف العام في فلسطين**[1].

تناولت الباحثة في هذه الدراسة مفهوم الترقية وتكييفها القانوني وأساليبها، وضوابطها، وتطورها في فلسطين، وهذه الدراسة تتشابه مع بعض مفردات دراستي، إلا أنها تختلف عنها في أن دراستي تبحث الترقية في إطار مقارن ما بين الأردن والكويت، كما أنها لم تتعرض إلى مسألة الرقابة على قرار ترقية الموظف العام، الأمر الذي ستتناوله دراستي.

- سليطي، أحمد (2005): **ترقية الموظف العام بقطر**[2].

تناول الباحث في هذه الدراسة مفهوم الترقية وضوابطها وتطور وتطبيق نظام الترقية في دولة قطر، كما بحث في أساس الترقية ومعاييرها، وتتشابه مفردات هذه الدراسة مع بعض مفردات دراستي، إلا أن هذه الدراسة جاءت موجزة، في حين أن دراستي سوف تتناول هذا الموضوع بشكل مفصل في ضوء أحكام الترقية في كلٍ من الأردن والكويت.

- المعايعه، أحمد حمود (2009) ،**أحكام ترقية الموظف العام وآثارها في نظام الخدمة المدنية وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية**

تطرقت هذه الرسالة إلى مفهوم الترقية بشكل عام وقد جاءت هذه الرسالة في صفحاتها ال72 إلى كل من مفهوم الترقية بالأردن مقارنة بمفهوم الترقية في القوانين المقارنة في حين أن دراستي وإن اشتركت مع هذه الدراسة بالمفهوم العام للترقية لأنها جاءت لمقارنة الترقية بين الأردن والكويت وإن رجعت إلى هذه الدراسة بإطار التوجيه والاختيار للترقية وذلك لتقمصها المفهوم بالاردن .

---

[1] رسالة ماجستير مقدمة إلى عمادة الدراسات العليا في جامعة القدس.

[2] دراسة منشورة من خلال دار النهضة العربية، القاهرة.

- ابو جابر جلوريا يافير

2001/2000 تتكون أطروحة الدكتوراة عن مفهوم القوانين العامة للترقية في نظم المقارنين ثم إلى أسس ومعايير الترقية الوظيفية والنظام القانوني للترقية في بعض النظم المقارنة إلا أن الباحث لم تتطرق إلى مفهوم الترقية في الكويت .

منهجية الدراسة

تعتمد هذه الدراسة على أسلوب البحث النوعي التحليلي، حيث ستقوم الدراسة بتحليل النصوص القانونية التي تناولت موضوع الترقية في كلٍ من الأردن والكويت، كما ستقوم الدراسة بتحليل مضمون أحكام القضاء المتعلق بموضوعها، وتحليل آراء الفقه القانوني الإداري في كلٍ من الأردن والكويت، وسيتم تناول الموضوعات المطروحة في هذه الدراسة أيضاً ضمن إطار مقارن ما بين الأردن والكويت في ضوء الأحكام القانونية المتعلقة بالترقية، مع الإشارة إلى موقف القانون الفرنسي والمصري في بعض المسائل كلما دعت الحاجة لذلك.

الفصل الثاني

مفهوم الموظف العام وعلاقته بالدولة

تمهيد

ترتكز الوظيفة العامة على ضرورة تحقيق التوازن بين واجبات الموظف العام ومسؤوليته عن النهوض بها على أكمل وجه، وبين حقوقه التي يجب أن يحظى بها من أجل تأمين حياته وأسرته بشكل كريم وضمانات هذه الحقوق سواء أكانت حقوقاً معنوية، أم مالية؟ ومن قبيل تلك الحقوق الترقية. إذ تؤدي هذه الترقية إلى تحسين مركز الموظف العام من الناحيتين المعنوية والمالية[1].

وقبل أن نبحث في الأحكام القانونية الناظمة لترقية الموظف العام، لا بد لنا من أن نتناول مسألة مهمة ذات صلة مباشرة بموضوع هذه الدراسة، ألا وهي بيان مفهوم الموظف العام وعلاقته بالدولة. ولذلك سيتم تناول هذا الموضوع في مبحثين:

المبحث الأول: مفهوم الموظف العام.

المبحث الثاني: علاقة الموظف العام بالدولة.

المبحث الأول

مفهوم الموظف العام

نتـــناول تعريف الموظف العام، وشروط تعيينه، وحقوقه، وواجباته، ومحظورات الوظيفة العامة، وذلك في أربعة مطالب.

---

[1] طلبة، عبد الله، والأحمد، نجم (2005)، القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، الطبعة الأولى، ص109.

المطلب الأول: تعريف الموظف العام لغةً وتشريعاً وفقهاً وقضاءً:

الموظف لغةً: من الفعل الثلاثي (وَ ظَ فَ) يظف وظفاً، وهي كلمة تدل على تقدير شيء، والوظيفة من كل شيء: ما يقدّر له في كل يوم من رزق أو طعام أو علف، وجمعها وظائف، ووُظّف، ووظّفَ الشيء على نفسه توظيفاً: ألزمها إياه، وجاء يَظِفُه: أي يتبعه، ثم استعير ذلك في عظم الساق كأنه شيء مقدر وهو ما فوق الرسغ من قائمة الدابة إلى الساق. ويقال: للدنيا وظائف، ووظف: أي نواب ودول، ويقال له كل يوم وظيفة من رزق، وعليه كل يوم وظيفة من عمل، ويقال: وظيفة الكتابة وصاحبها كاتب، ووظيفة المحاسبة وصاحبها محاسب وغير ذلك، أو هي العمل الدائم بأجر بشركة أو مؤسسة حكومية. وخرّاج الوظيفة: الشيء المعين الذي يجب دفعه خراجاً عن الأرض زرعت أم لم تزرع[1].

ويعرّف المشرّع الكويتي الموظف العام في المادة الثانية من قانون الخدمة المدنية رقم (15) لسنة 1979 بأنه: "كل من يشغل وظيفة مدنية من وظائف الجهات الحكومية أياً كانت طبيعة عمله أو مسمى وظيفته".

نلاحظ من خلال هذا التعريف أن المشرّع الكويتي قد شمل عمّال المياومة وعدّهم موظفين عامين، ولم يميّز ما بين الوظائف الدائمة والوظائف المؤقتة، فالعاملون فيها يعدّون موظفين عامّين[2].

هذا وقد تناول الفقه الكويتي تعريف الموظف العام بأنه: "هو الذي يُسمّى لأداء خدمة عامة دائمة في ملاّك من ملاكات الإدارات العامة للدولة أو الأجهزة التابعة لها، أو في

---

[1] ابن منظور، لسان العرب، دار صادر، بيروت، ج9، ص358.

[2] انظر: المادة (12) من قانون الخدمة الكويتي التي شملت بأحكام هذا القانون عمال المياومة والوظائف الدائمة والمؤقتة.

المؤسسات العامة بعد أن يكون قد ثبت فيها"[1]. وذهب الفقه الكويتي إلى أن الموظف العام لا بد من أن يشغل وظيفة دائمة، وإلاّ فقد عمله[2].

أما القضاء الإداري الكويتي قد وضع تعريفاً للموظف العام في العديد من أحكامه ومن أبرزها حكم جاء فيه: "لكي يعدّ الفرد موظفاً عاماً خاضعاً لأحكام الوظيفة العامة التي مردّها القوانين والأنظمة، لا بد أن تكون علاقته بالحكومة علاقة تنظيمية ولها صفة الدوام والاستقرار في خدمة مرفق عام تديره الدولة بالطريق المباشر أو بالخضوع لإشرافها، وأن الموظف العام هو الذي يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديره الدولة أو أحد أشخاص القانون العام الأخرى عن طريق شغله منصباً يدخل في التنظيم الإداري لذلك المرفق، ومن ثم يشترط لعدّ الشخص موظفاً عاماً توافر شرطين؛ الأول: أن يكون قائماً بعمل دائم، والثاني: أن يكون هذا العمل في خدمة مرفق عام أو مصلحة عامة"[3].

ونستدل من قرار المحكمة السابق، أن تعريفها للموظف العام جاء موسعاً، فلم تحدد كيفية تعيين الموظف العام، وإن كان يشمل التعريف الموظف المصنّف أو غير المصنّف، وإنما اقتصرت على أن الموظف العام "مَنْ يقوم بعمل دائم بخدمة مرفق عام". وهذا برأيي غير كافٍ وكان يجب أن يشمل الموظف المعين بموجب عقد.

---

(1) بهبهاني، سلوى فيصل (2004)، النظام الوظيفي في ظل قانون الخدمة المدنية الكويتي، الكويت، الطبعة الأولى، ص44.

(2) الطبطبائي، مرجع سابق، ص144.

(3) انظر: حكم الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية في الكويت رقم (59) تاريخ 1992/4/4، منشور في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها الفتوى والتشريع، الفترة من يناير 1990 ولغاية ديسمبر 2002 بخصوص الموظف والوظيفة العامة، ج5، 2007، ص54.

هذا وقد عرّفت إدارة الفتوى والتشريع في دولة الكويت الموظف العام بأنه: "كل شخص يقوم بالعمل في خدمة مرفق عام يدار بطريق مباشر، وأن يكون قد شغل مركزه الوظيفي بطريق قانوني سليم سواء بصفة دائمة أو مؤقتة"[1].

أما المشرّع الأردني فقد عرّف الموظف العام في نظام الخدمة المدنية بأنه: "الموظف هو الشخص المعين بقرار من المرجع المختص في وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر والموظف المعين بموجب عقد، ولا يشمل الشخص الذي يتقاضى أجراً يومياً"[2].

من خلال التعريف السابق نستخلص أن المشرّع الأردني أزال صفة الموظف العام عن العمّال الذين يتقاضون أجوراً يومية، كما عدّ الموظف العام هو من يتم تعيينه بقرار من المرجع المختص، وهذا يعني أنه بقرار التعيين يصبح الشخص شاغلاً لوظيفة الموظف العام.

ولكي يعد الشخص المعين من المرجع المختص موظفاً عاماً، فإنه يتطلب منه أيضاً أن يشغل وظيفة مدرجة في جدول تشكيلات الوظائف الصادر بمقتضى قانون الموازنة العامة أو موازنة إحدى الدوائر، ويرى بعضهم أن هذا يعني أنه يشغل وظيفة دائمة، ذلك لأن ورود الوظيفة في جدول تشكيلات الوظائف هو مناط دائمة الوظيفة، فالوظيفة الدائمة تعني القيام بعمل غير محدد، وأن يتفرغ الموظف للعمل بشكل كامل، ودون انقطاع، في حين الوظيفة المؤقتة هي العمل بزمن محدد ينتهي بمجرد تمامه[3]. كما أن محكمة العدل العليا الأردنية أكدت في عدة قرارات لها على أن الموظف العام هو من يشغل وظيفة دائمة، فقد نصت أحد قراراتها على أن:

---

[1] انظر: مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع في الكويت في الفترة من يناير 1990 ولغاية ديسمبر 2002 بخصوص الموظف والوظيفة العامة، ج5، 2007، ص60.

[2] انظر: المادة (2) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007م.

[3] الزعبي، خالد (1998)، القانون الإداري، دار الثقافة، عمان، الطبعة الثالثة، ص184.

"الموظف العام هو كل شخص يعهد إليه بعمل دائم في خدمة مرفق عام تديرها الدولة أو أحد أشخاص القانون العام"[1].

وفي حكم آخر عدّت محكمة العدل العليا الأردنية الموظف العام بأنه الموظف المصنف؛ حيث جاء فيه: "إن الموظف العام في نظام الخدمة المدنية هو الموظف المصنف"[2].

وجاء في قرار آخر لها: "إن سلطة وادي الأردن هي دائرة حكومية، والموظف فيها سواء كان مصنفاً أو غير مصنف، أو بعقد، هو موظف عام، وقرار فصله يخضع للطعن أمام محكمة العدل العليا"[3].

وحتى يعدّ الموظف موظفاً عاماً، فلا بد أن يشغل خدمة مرفق عام، وبالتالي لا يعدّ موظفو الشركات موظفين عامّين، في حين يعد موظفو الحكومة، وموظفو البلديات والمؤسسات العامة موظفين عامّين، كما لا يعد العاملون في المرافق العامة المدارة بطريق الامتياز أو الاستغلال غير المباشر، وشركات الاقتصاد المختلط موظفين عامّين، لأن المرفق العام إما أن يُدار من قبل الدولة مباشرة، أو من قبل أحد أشخاص القانون العام[4].

وهنا نستطيع أن نضع تعريفاً للموظف العام بأنه: "كل فرد يلحق بإدارة قانونية، بعمل دائم في خدمة مرفق عام يديره شخص وطني من أشخاص القانون العام بالطريق المباشر".

---

[1] انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 99/1086 تاريخ 2000/5/14، منشورات مركز عدالة.

[2] انظر: قرار محكمة العدل العليا رقم 97/141 تاريخ 1998/6/3، منشورات مركز عدالة.

[3] انظر: قرار محكمة العدل العليا رقم 2000/1086 تاريخ 2001/2/25، منشورات مركز عدالة.

[4] خاطر، مرجع سابق، ص178.

المطلب الثاني: شروط تعيين الموظف العام:

وهناك شروط عامة لتعيين الموظف العام، وشروط خاصة، وسوف أتناولها في فرعين.

الفرع الأول: الشروط العامة لتعيين الموظف العام:

هذه الشروط تكاد أن تكون متماثلة في معظم الدول، إذ تشترط القوانين والأنظمة توافر عدد من الشروط فيمن يرشّح لتولّي الوظيفة العامة. فقد حددت كل من المادة (43) من نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007، والمادة الأولى من نظام الخدمة المدنية الكويتي الصادر بناءً على قانون الخدمة المدنية الكويتي لسنة 1979، هذه الشروط، بما يلي:

جنسية الدولة، والسن، والصلاحية الجسمانية (اللياقة الصحية)، والصلاحية الأخلاقية، والكفاءة العلمية، وسوف نتناولها بالتفصيل.

أولاً: جنسية الدولة:

اشترط المشرّع الأردني فيمن يعيّن في أي وظيفة عامة أن يكون أردني الجنسية، وذلك بموجب الفقرة (أ) من المادة (43) من نظام الخدمة المدنية لسنة 2007.

كما اشترطت المادة (26) من الدستور الكويتي لسنة 1962 على أن: "تولّي الوظائف العامة خدمة وطنية تناط بالقائمين بها، ويستهدف موظفو الدولة في أداء وظائفهم المصلحة العامة، ولا يولّي الأجانب الوظائف العامة إلا في الأحوال التي يبيّنها القانون".

ومن الطبيعي أن يكون أبناء الدولة أجدر بالعمل على خدمتها وأقدر على تفهم شؤونها وأكثر إخلاصاً وانتماءً لها[1].

---

[1] الزعبي، مرجع سابق، ص193.

هذا ويجوز تعيين غير الأردني في أي وظيفة بموجب عقد محدد المدة إذا لم يكن هناك أردني تتوافر فيه المؤهلات والمتطلبات اللازمة للوظيفة. وعليه، فإن تعيين الأجنبي في الأردن مرهون بشرط عدم توافر الكفاءة المطلوبة للوظيفة من الأردنيين(1).

وفي دولة الكويت، قد تلجأ الإدارة إلى استخدام موظفين أجانب بموجب عقود رغبة في الاستفادة من الخبرات الأجنبية أو استجابة للتعاون الدولي، ويتم إلحاق هؤلاء بالخدمة(2).

ثانياً: السن:

يشترط أن يكون سن المرشح للوظيفة العامة قد بلغ حدّاً من العمر يسمح له بتحمل تبعات منصبه عند صدور قرار تعيينه، ولهذا اشترطت المادة (43/ب) من نظام الخدمة الأردني أن يكون المرشّح قد أكمل الثامنة عشرة من عمره. وهو ما نص عليه أيضاً نظام الخدمة المدنية الكويتي بموجب المادة الأولى منه.

ويتم التعرف على هذا السن من خلال البطاقة الشخصية الصادرة عن دائرة الأحوال المدنية والجوازات. أما فيما يتعلق بالحد الأقصى لسنِّ المرشّح لتولّي الوظيفة العامة، فيشترط ألا يكون قد وصل إلى سن التقاعد، أو يقترب منه لدرجة لا تسمح له بالاستقرار اللازم في الوظيفة، الأمر الذي قد يؤدي إلى إنهاء خدمته بسبب عدم الكفاءة(3).

(1) انظر الفقرة (أ) من المادة (63) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(2) الطبطبائي، مرجع سابق، ص36.

(3) انظر: المادة (166) من نظام الخدمة المدنية الأردني، والمادة (32) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

ثالثاً: الصلاحية الجسمانية (اللياقة الصحية):

يتطلب أن يكون الموظف العام قادراً على القيام بأعباء وظيفته، وكذلك يجب أن يكون صحيح الجسم والبدن خالياً من الأمراض[1]. وقد تختلف درجة اللياقة الصحية المطلوبة حسب نوعية الوظيفة العامة وطبيعتها[2].

وتشترط المادة (43/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني فيمن يعيّن في أي وظيفة عامة أن يكون سالماً من الأمراض والإعاقات البدنية والعقلية التي تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعيّن فيها بموجب قرار من المرجع الطبي المختص، على أنه يجوز تعيين ذوي الإعاقة ما لم تكن إعاقته تمنعه من القيام بأعمال الوظيفة التي سيعيّن فيها بشهادة من المرجع الطبي المختص. في حين لم يعالج المشرّع الكويتي هذه المسألة.

رابعاً: الصلاحية الأخلاقية:

إذا كانت الأخلاق ضرورية بالنسبة لكل شخص يعمل في أي مشروع، فإنها تكون لازمة للموظف العام الذي هو مستودع السلطة العامة، والذي يطّلع بحكم وظيفته على أسرار الناس، ولهذا تحرص الدول على ألاّ يلي الوظيفة العامة إلا من كان على قدر من الأخلاق، ولعل هذا الشرط من أكثر الشروط التي تشترطها تشريعات الموظفين العموميين. إذ تضع التشريعات عادةً عدداً من الشروط لضمان توافر الصلاحية الأخلاقية، وتتمثل في حسن السيرة والسلوك، وأن يكون الشخص المرشح للوظيفة العامة غير محكوم بجناية أو جنحة مخلة بالشرف والأخلاق العامة، وعدم سبق العزل الوظيفي[3].

---

[1] قباني، بكر (1975)، القانون الإداري الكويتي، جامعة الكويت، الطبعة الأولى، ص154.

[2] الزعبي، مرجع سابق، ص196.

[3] الشريف، عزيزة (2004)، القانون الإداري، جامعة الكويت، ج1، الطبعة الثانية، ص64.

وقد نص نظام الخدمة المدنية الأردني على هذا الشرط في المادة (43/د) بأنه: "يشترط فيمن يعيّن في أي وظيفة: .... د- أن يكون غير محكوم بجناية (باستثناء الجرائم ذات الصفة السياسية) أو بجنحة مخلة بالشرف والأمانة، والأخلاق والآداب العامة".

إن تقدير ما إذا كان الحكم قد صدر في جريمة مخلّة بالشرف أم لا، هو مسألة تقدرها الإدارة تحت رقابة القضاء[1].

خامساً: الكفاءة العلمية:

يشترط فيمن يعين في أي وظيفة عامة أن تتوافر فيه الكفاءة العلمية اللازمة لتولّي الوظيفة المرشح لها، بحيث يكون مؤهلاً علمياً وبما يتفق ومهمات الوظيفة. وقد نصّت على هذا الشرط المادة (43/هـ) من نظام الخدمة المدنية الأردني. على أن يكون مستوفياً لمتطلبات إشغال الوظيفة وشروطها.

ودرجة الكفاءة العلمية المطلوبة في شغل الوظيفة تختلف حسب نوعية الوظيفة وطبيعتها، وقد نصت المادة (24) من نظام الخدمة المدنية الكويتي على أنه: "يشترط للتعيين في مجموع الوظائف العامة الحصول على مؤهل دراسي يتفق وطبيعة الوظيفة، ويحدد مجلس الخدمة المدنية مستويات المؤهلات التدريسية اللازمة للتعيين في هذه المجموعة، ومع ذلك يجوز تعيين غير المؤهلين من ذوي الخبرة أو من اجتازوا دورات تدريبية في وظائف المجموعة المشار إليها، وذلك وفقاً للشروط والقواعد التي يقررها مجلس الخدمة بناءً على اقتراح ديوان الموظفين".

---

[1] راضي، مازن ليلو (2005)، القضاء الإداري، دار قنديل، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، ص109.

الفرع الثاني: الشروط الخاصة لتعيين الموظف العام:

أجاز المشرّع الكويتي لجهة الإدارة إضافة شروط خاصة للتعيين بعد أخذ رأي ديوان الموظفين، وذلك بموجب المادة الأولى من نظام الخدمة المدنية الصادر بموجب القانون الخاص بالخدمة المدنية لسنة 1979م، ويمكن أن نذكر بعضاً من هذه الشروط التي جرى العمل على تطبيقها في دولة الكويت، وهي:

أولاً: قصر التعيين بالنسبة للكويتيين على الحاصلين على شهادة الثانوية العامة، وتوفر هذا الشرط بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (33) لسنة 1975، وقصد به الحد من التوجه للوظيفة العامة بدلاً من إكمال الدراسة[1].

ثانياً: شرط الإقامة بالنسبة لغير الكويتيين، أضاف مجلس الوزراء هذا الشرط بجلسته المنعقدة بتاريخ 1971/12/26، وقصد به الإقامة الشرعية في دولة الكويت[2].

ثالثاً: طلب إقرار الخدمة السابقة، إذ تطلّب ديوان الموظفين في تعميمه رقم (21) لسنة 1974 ضرورة أخذ إقرار من المرشّح للتعيين لبيان خدمته السابقة في الحكومة بعدّه من متطلبات التعيين[3].

رابعاً: موافقة وزارة الداخلية على التعيين، وأضيف هذا الشرط بقرار مجلس الوزراء رقم (53) لسنة 1983 والصادر بتاريخ 1983/12/14، وهو يقضي بعدم جواز تعيين أي موظف غير كويتي إلا بإذن مسبق من وزارة الداخلية[4].

---

[1] انظر: المقاطع، محمد، والفارسي، أحمد (دون سنة نشر)، القانون الإداري الكويتي، مطبوعات وحدة التأليف والترجمة والنشر، جامعة الكويت، الطبعة الأولى، ص88.

[2] الطبطبائي، مرجع سابق، ص164.

[3] الطبطبائي، مرجع سابق، ص164.

[4] المقاطع، والفارسي، مرجع سابق، ص90.

المطلب الثالث: حقوق الموظف العام

لمّا كان تولّي الوظيفة العامة يتم بموجب قرار صادر عن الجهة المختصة، فإنه لا بد أن تكون هناك التزامات وحقوق لكلا الطرفين وذلك استناداً إلى النصوص القانونية التي تنظم شؤون الخدمة المدنية. وتتكون حقوق الموظف العام من نوعين هما: حقوق مالية وحقوق وظيفية، وسوف نتناولها بالتفصيل على النحو التالي:

أولاً: الحقوق المالية للموظف العام:

لما منع القانون الموظف العام من العمل في أي وظيفة أخرى، فإنه ألزم الدولة مقابل ذلك بدفع بدل مالي هو الراتب وتوابعه، وذلك حسب المؤهل والخبرات ونوعية الوظيفة وبما يتناسب وقدرها، وهذه الحقوق المالية هي:

1. الحقوق المالية في نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007:

تتمثل الحقوق المالية للموظف العام في الراتب والعلاوات والمكافآت والحوافز والراتب التقاعدي، وسنقوم بتوضيحها على النحو التالي:

أ. الراتب:

وهو المقابل المالي الذي يتقاضاه الموظف العام من الدولة كل شهر لقاء الأعمال التي يقوم بها[1]، ويسمّى هذا في الخدمة المدنية بالراتب الأساسي الذي تناولته المواد (19، 20، 21) من نظام الخدمة المدنية، إذ بيّنت لكل فئة ودرجة، وسنة خدمة ما يقابلها من راتب، وبشكل مفصّل ولجميع وظائف الدولة المختلفة.

---

[1] طلبة، والأحمد، مرجع سابق، ص64.

ب. العلاوات:

وهي مبالغ إضافية تدفع للموظف شهرياً إذ تتنوّع وتتعدد فمنها العائلية، وهذه لا تمنح إلا لمن يكون متزوجاً وعن زوجته وأولاده – إن وجدوا –، وعلاوة أساسية، وهذه من باب تحسين المعيشة للموظف وهي تتناسب مع فئة الموظف ودرجته، وعلاوة إضافية إذا كانت طبيعة العمل فيها شيء من الصعوبة، وتسمّى بعلاوة صعوبة العمل، أو إذا كان الموظف يقوم بالخدمة في منطقة بعيدة أو نائية، وهو ما يعرف بعلاوة موقع العمل (المناطق النائية)، وقد نصت المواد (23 إلى 26) من نظام الخدمة المدنية الأردني، على هذه العلاوات وهي: علاوة غلاء المعيشة، وعلاوة تحسين مستوى المعيشة، والعلاوة العائلية، والعلاوات الإضافية.

ج. المكافآت والحوافز (العلاوة التشجيعية):

وهذه لا تعدّ من الراتب الأصلي ولكنها طارئة، وهي تختص بالموظفين الذين يقدمون أعمالاً جليلة تخدم الوظيفة التي يقومون بها[1]، كأن يقدّم الموظف براءة اختراع، أو يقدم دراسة، أو مؤلفاً حول وظيفته، أو يحقق إنجازاً يترتب عليه وفر في النفقات العامة، أو رفع مستوى الأداء في الدائرة بعد تطبيقه، أو كان تقديره السنوي عالياً يستحق عليه المكافأة ويمنح بناءً عليها مكـــافأة شهرية بنسبة معينة دائمة، أو تُعطى له بشكل كامل ومرة واحدة. وقد نصت المادتان (29 و 30) من نظام الخدمة المدنية الأردني على هذه المكافآت والحوافز.

د. الراتب التقاعدي:

وهو راتب يُعطى للموظف الذي تنتهي علاقته بالوظيفة بعد خدمته فيها لمدة زمنية معينة مقدرة في القانون[2]، وذلك ليتمكن من العيش الكريم بعد أن يبلغ مرحلة من العمر، أو

---

[1] كنعان، مرجع سابق، ص34.

[2] الزعبي، مرجع سابق، ص202.

يكون قد مضى على خدمته مدة معينة تجيز له الدولة طلب التقاعد إذا ما بلغها، وقد أولى المشرّع الأردني هذا الأمر بالغ الاهتمام، وأصدر قوانين خاصة بذلك وهو قانون التقاعد الأردني، وقانون الضمان الاجتماعي[1].

2. الحقوق المالية في قانون الخدمة المدنية الكويتي:

أ. المرتّب:

وهو أهم حق من حقوق الموظف، وقد قضت المادة (155) من الدستور الكويتي بأن: "ينظم القانون المرتبات والمعاشات والتعويضات والمكافآت التي تقرر على خزانة الدولة"، وقد خصص في الميزانية العامة باب مستقل للمرتبات تحت اسم الباب الأول ويمثل أكبر أبواب الميزانية.

ويشمل الراتب في القانون الكويتي الراتب الأساسي، والعلاوة الاجتماعية، وعلاوة الأولاد، وكذلك البدلات والمكافآت أو غيرها مما يتقرر للوظيفة. وأسبغ المشرّع الكويتي على الراتب حماية معينة بعدم جواز خصم أو توقيع حجز عليه إلا وفاءً لنفقة محكوم بها من القضاء، أو لأداء ما يكون مطلوباً للحكومة من الموظف بسبب يتعلق بأداء وظيفته أو لاسترداد ما صرف له بغير وجه حق، ولا يجوز أن يتجاوز ما يخصم من المستحق للموظف في هاتين الحالتين على نصفه[2]، وتكون الأولوية لدين النفقة عند التزاحم وفقاً لأحكام المادة (20) من قانون الخدمة المدنية.

---

[1] قانون التقاعد المدني رقم (34) لسنة 1959م وتعديلاته، وقانون الضمان الاجتماعي المؤقت رقم (7) لسنة 2010م.

[2] انظر: المادة (20) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

ب. إعفاء الموظفين من الديون الحكومية:

أصدر مجلس الوزراء الكويتي في اجتماعه رقم (93/14) المنعقد بتاريخ 1993/4/4 قراره رقم (302) بتفويض وزير المالية في حفظ المطالبات القضائية أياً كانت صفة المدين بعد عرض الأوراق على إدارة الفتوى والتشريع، مع تفويضه أيضاً بإعفاء الموظفين الذين انتهت خدماتهم بالوفاة أو التقاعد من سداد ما قد يكون مستحقاً عليهم أو على ورثتهم من مبالغ للخزانة العامة للدولة، وذلك بما لا يزيد على خمسة آلاف دينار كويتي، فإن كان المبلغ يزيد على ذلك يعرض الأمر على مجلس الوزراء[1]. ونظراً لما لاحظه مجلس الوزراء من تكرار المطالبات بإعفاء بعض الموظفين من دفع مبالغ صرفت لهم دون وجه حق، والناجمة عن القصور في تطبيق الجهات الحكومية للإجراءات الإدارية والمالية مما يؤدي إلى ترتيب أعباء والتزامات غير مبررة على الدولة، فقد أصدر المجلس قراره رقم (2/215) في اجتماعه رقم (96/14) المنعقد بتاريخ 1996/4/10 ويقضي: "بأنه على جميع الجهات الحكومية إجراء التحقيقات اللازمة مع أي موظف يتسبب بترتيب التزامات مالية على الدولة دون وجه حق، وتحميله المسؤولية القانونية، وذلك تلافياً لحدوث مثل هذا الأمر مستقبلاً"[2].

ج. العلاوة الدورية:

وتتعدد فئات العلاوة الدورية بتعدد الدرجات الوظيفية، وبالاطلاع على الجداول المرفقة لنظام الخدمة المدنية الكويتي نجد فئاتها تزداد كلما ارتفعت الدرجة في المجموعة الوظيفية الرئيسة الواحدة. وقد نصت الفقرة الثانية من المادة (18) من قانون الخدمة المدنية على استحقاق الموظف علاوة دورية بالفئات، وطبقاً للقواعد المقررة من نظام الخدمة المدنية.

---

[1] أشار إلى هذا القرار: الطبطبائي، مرجع سابق، ص169.

[2] الطبطبائي، مرجع سابق، ص169.

د. العلاوة التشجيعية:

يقصد بالعلاوة التشجيعية: "العلاوة التي تمنح طبقاً للمادة (21) من نظام الخدمة المدنية"، وبذلك يخرج عن هذا المجال غيرها من علاوات تشجيعية أو مكافآت تشجيعية كتلك التي تمنح بمقتضى قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (2) لسنة 1984، وتمنح هذه العلاوة بعد اقتراح لجنة شؤون الموظفين، ويعرض الأمر على الوزير الذي له أن يصدر القرار بمنح العلاوة التشجيعية، وطبقاً لنص المادة (2/21) من نظام الخدمة المدنية تصرف العلاوة التشجيعية من تاريخ القرار الصادر بمنحها.

ثانياً: الحقوق الوظيفية للموظف العام:

ويقصد بها الامتيازات التي يتمتع بها الموظف العام والتي يستمدها من مركزه النظامي[1].

1. الحقوق الوظيفية في نظام الخدمة المدنية الأردني:

نص نظام الخدمة المدنية على حقوق الموظف في الإجازات والترقية على النحو التالي:

أ. الإجازات:

تعدّ الإجازات من الحقوق الرئيسة في حياة الموظف المهنية، ولا يجوز حرمانه منها بأي شكل من الأشكال، ولكن للإدارة أو رئيسه تنظيم هذا الحق، وذلك حفاظاً على حسن سير المرفق العام، فيجوز لرئيسه رفض إعطاء الإجازة في وقت ما، إلا أن هذا الحق لا يسقط فيستطيع الموظف أخذه في الوقت المناسب لذلك[2]. وتتنوع الإجازات التي يستحقها الموظف ما بين الإجازة السنوية، والعرضية، والمرضية، وإجازة الأمومة، وإجازة الحج، والإجازة

---

[1] كنعان، نواف، مرجع سابق، ص33.

[2] راضي، مازن، مرجع سابق، ص144.

الدراسية، والإجازة دون راتب، وقد بينت المواد (97–118) من نظام الخدمة المدنية الأردني الإجازات، وشروط كل واحدة منها، والنظام القانوني الذي يحكمها.

ب. الترقية[1]:

ويقصد بها إسناد وظيفة جديدة إلى الموظف تكون ذات مستوى أعلى من وظيفته الحالية من حيث المسؤوليات والواجبات والصلاحيات[2]، أو انتقاله من درجة إلى درجة أعلى داخل ذات الفئة الوظيفية[3].

2. الحقوق الوظيفية في قانون الخدمة المدنية الكويتي:

أ. الإجازات:

تنص المادة (23) من قانون الخدمة المدنية الكويتي، بأنه: "لا يجوز للموظف أن ينقطع عن عمله إلا في حدود الإجازات التي يصرح له بها".

وقد تناول نظام الخدمة المدنية الكويتي تحديد أنواع هذه الإجازات على الوجه التالي:

- الإجازات المرضية.
- الإجازات الدورية.
- الإجازة الخاصة بمرتب كامل أو مخفض أو دون مرتب.
- إجازة مرضية.

---

(1) تستخدم كلمة الترقية في معظم الدول العربية ومنها دولة الكويت. انظر: المادة (22) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية. وهناك مصطلح الترفيع الذي هو مرادف للترقية ويستخدم في نظام الخدمة المدنية الأردني. انظر: المادة (77) منه، كما ويستخدم في سوريا والعراق ولبنان.

(2) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص394.

(3) طلبة، الأحمد، مرجع سابق، ص109.

ب. الترقية:

تنص المادة (22) من قانون الخدمة المدنية الكويتي بأن: "تكون الترقية في درجات مجموعات الوظائف العامة والفنية المساعدة والمعاونة بالأقدمية والاختيار، كما نصت بألاّ تكون الترقية إلا إلى الدرجة التالية مباشرة لدرجة الموظف وفي نفس المجموعة التي تتدرج فيها". وأوضحت الميزة المادية التي يحصل عليها الموظف عند ترقيته، وهي منحه أول مربوط الدرجة المُرقّى إليها مضافاً إليها علاوة من علاواتها الدورية. وسيكون هذا الموضوع فيما بعد محل دراسة تفصيلية في هذه الدراسة.

واجبات الموظف العام:

في مقابل الحقوق التي يتمتع بها الموظف العام، فإن هناك جملة من الواجبات التي ينبغي عليه الالتزام بها، وسوف أبيّنها في نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007 وتعديلاته حتى سنة 2011، وفي قانون الخدمة المدنية الكويتي.

أولاً: واجبات الموظف العام وفقاً لنظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007:

نص المشرّع الأردني في المادة (67) من نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007 على واجبات الموظف صراحةً، إذ جاء فيها ما يلي:

- "الوظيفة العامة مسؤولية وأمانة لخدمة المواطن والمجتمع تحكمها وتوجّه مسيرتها القيم الدينية والوطنية والقومية للحضارة العربية والإنسانية، وتحرص على إرساء معايير وقواعد ومبادئ أخلاقية تحكم آداب الوظيفة العامة، وقيم ثـقافية مهنية عالية لدى موظفي الخدمة المدنية تعزز إلزامهم بهذه المعايير والقواعد والقيم، وتخلق الثـقة والتقدير لدى المواطن، ومتلقّي الخدمة العامة بعمل الدوائر، وتبنّي حالة من الاحترام والتقدير لدورها في توفير الخدمات بأفضل طريقة ممكنة للمواطن والمجتمع على حد سواء.

ومن أجل تحقيق ذلك فإن على الموظف الالتزام بما يلي:

1. أوقات الدوام الرسمي وأداء مهمات وواجبات وظيفته الموكلة إليه بنشاط وأمانة ودقة.
2. معاملة الجمهور بلباقة وكياسة وعلى أساس الحيادية والتجرد والموضوعية والعدالة دون تمييز بينهم على أساس الجنس أو العرق أو المعتقدات الدينية.
3. المحافظة على المال العام ومصالح الدولة وممتلكاتها.
4. تنفيذ أوامر رؤسائه وتوجيهاتهم وفق التسلسل الإداري.
5. ضرورة الإلمام بالقوانين والأنظمة والتعليمات وإلمام وبالخطط المتعلقة بالدائرة.
6. التحلي بالصدق والشجاعة والشفافية في إبداء الرأي.
7. التعامل بروح الزمالة والتعاون وتبادل المعرفة.

ثانياً: واجبات الموظف العام في نظام الخدمة المدنية الكويتي:

تنص المادة (24) من نظام الخدمة المدنية الكويتي على واجبات الموظف العام على النحو التالي:

- "يجب على الموظف أن يقوم بنفسه بالعمل المنوط به، وأن يؤديه بأمانة وإتقان، وأن يعامل المواطنين معاملة لائقة.
- أن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، ويجوز تكليفه بالإضافة إلى ذلك بالعمل في غير الأوقات الرسمية إذا اقتضت ذلك مصلحة العمل أو طبيعة الوظيفة.
- أن ينفذ ما يصدر إليه من أوامر بدقة وأمانة وذلك في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها.
- أن يلتزم بأحكام القوانين واللوائح، وأن يحافظ على ممتلكات الدولة، وأن يتقيد في إنفاق أموالها بما تفرضه الأمانة، والحرص عليها.

- أن يحافظ على كرامة الوظيفة، وأن يسلك في تصرفاته مسلكاً يتفق والاحترام الواجب".

ويمكن استخلاص واجبات الموظف العام وفق نظام الخدمة المدنية الكويتي بما يلي:

1. تدريب الموظفين: فعلى الرغم من وضع قانون الخدمة المدنية الواجبات تحت عنوان: "حقوق الموظفين وواجباتهم" بدءاً بالمادة (18) وحتى المادة (26)، إلا أن المادة (10) منه قد نصت على عدّ الانتظام في التدريب واجباً أساسياً من واجبات الموظف[1].
2. أداء العمل.
3. أن يخصص الموظف وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته، والعمل في غير الأوقات الرسمية إذا اقتضت ذلك مصلحة العمل أو طبيعة الوظيفة. وأجازت المادة (83) من النظام للوزير تكليف الموظف بتأدية أعمال أو مهمات تتعلق بالجهة الحكومية في داخل البلاد أو خارجها، وتعدّ مدة التكليف في هذه الحالة أيام عمل رسمية.
4. واجب الطاعة: وبطبيعة الحال يتعين التزام الموظف بهذا الواجب أن يكون الأمر الصادر إليه ظاهر المشروعية وله في سبيل ذلك مناقشة رؤسائه توصلاً لهذه الغاية[2]. وحماية من المشرّع للموظف في حالة تنفيذ أمر غير شرعي، فقد قضت المادة (2/27) من قانون الخدمة المدنية بإعفاء الموظف من العقوبة التأديبية إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صدر إليه من رئيسه بالرغم من تنبيهه إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الأمر.
5. الالتزام بالشرعية: نص على هذا الواجب البند (4) من المادة (24) بقوله: "أن يلتزم بأحكام القوانين واللوائح".

---

[1] المقاطع، والفارسي، مرجع سابق، ص74.

[2] الفارسي، أحمد حمد، الباز، داود عبد الرزاق (2009)، مبدأ المشروعية وقضاء المسؤولية الإدارية، جامعة الكويت، الطبعة الأولى، ص57.

6. المحافظة على المال العام.

7. المحافظة على كرامة الوظيفة.

8. أداء الشهادة: فرضت المادة (58) من نظام الخدمة المدنية واجباً على الموظف مؤداه التزامه بأداء الشهادة إذا ما استدعى لسماع شهادته في تحقيق، وفي حالة امتناعه عن الحضور أو عن الإدلاء بما لديه من معلومات دون عذر مقبول يسأل تأديبياً[1].

هذا ويمكننا استخلاص أهم الواجبات التي على الموظف العام في كلٍ من نظام الخدمة المدنية الأردني وقانون الخدمة المدنية الكويتي بما يلي:

1. أن يراعي الموظف المصلحة العامة في عمله، إذ إن الهدف الأساسي من الوظيفة العامة هي المصلحة العامة دون سواها. لذا عليه أن يراعيها في كل ما يقوم به من مهمات وواجبات وظيفته مبتعداً عن تحقيق مآربه ومصالحه الشخصية[2].

2. أن يقوم بتطبيق القوانين والأنظمة الخاصة بالوظيفة التي يقوم بمهماتها دون مخالفة أو تجاوز ملتزماً بكل الطرق والإجراءات الشكلية المحددة بالقوانين والأنظمة.

3. أن يخضع للسلطة الرئاسية التي تكون مسؤولة عنه في وظيفته في نطاق القانون وبما هو مشروع، فإن تجاوز رئيسه المباشر له القانون أو بما هو غير مشروع، فإن الواجب الوظيفي يحتم عليه ألاّ يطيعه في حال تأكد الموظف بأن الأمر هذا غير مشروع، وإلا فإن الطاعة واجبة، وذلك للحفاظ على المصلحة العامة وللحفاظ على الهيبة الوظيفية[3].

---

[1] الفارسي، أحمد حمد، الباز، داود عبد الرزاق، مرجع سابق، ص60.

[2] الزعبي، مرجع سابق، ص204.

[3] الطبطبائي، مرجع سابق، ص210.

4. أن يؤدي أعمال الوظيفة بدقة وإخلاص ونشاط، وأن يحافظ على أوقات الدوام الرسمي بما فيها تقديم الاقتراحات التي تساعد على تحسين العمل في ضوء إمكانياته وقدراته[1].

المطلب الرابع: محظورات الوظيفة العامة:

سأبحث هذه المحظورات في نظام الخدمة المدنية الأردني، وكذلك في قانون الخدمة المدنية الكويتي، والتي من شأنها أن تعرّض الموظف للمسؤولية التأديبية فيما لو أقدم على فعلها وهي:

أولاً: الأمور التي يحظر على الموظف القيام بها في نظام الخدمة المدنية الأردني

نصت المادة (68) من نظام الخدمة المدنية الأردني بعد تعديلها بموجب النظام المعدل رقم (134) لسنة 2009 على ما يلي: "يحظر على الموظف، وتحت طائلة المسؤولية التأديبية، الإقدام على أي من الأعمال التالية:

أ. ترك العمل أو التوقف عنه دون إذن مسبق.

ب. الاحتفاظ خارج مكان العمل لنفسه بأي وثيقة أو مخابرة رسمية أو نسخة منها أو صور عنها أو تسريبها لأي جهة خارجية أو الكتابة أو التصريح عنها دون أن يكون ذلك من صلاحياته.

ج. استغلال وظيفته لخدمة أغراض أو أهداف أو مصالح حزبية، أو القيام أو الاشتراك في أي مظاهرة أو إضراب أو اعتصام أو أي عمل يمسّ أمن الدولة ومصالحها، أو يضر أو يعطل مصالح المواطنين والمجتمع والدولة.

د. استغلال وظيفته لخدمة أي منفعة شخصية أو لمنفعة أي طرف ليس له حق بها، أو قبول أو طلب أي إكراميات مادية، أو عينية من أي شخص له علاقة، أو ارتباط بالدائرة، أو

---

[1] المقاطع، والفارسي، مرجع سابق، ص78.

مصلحة معها أثناء عمله إلاّ إذا كانت ضمن المعايير الطبيعية المتعارف عليها للاحترام والتقدير.

هـ. القيام بأي تصرفات أو ممارسات أو أعمال تسيء إلى الأخلاق والآداب والسلوك العامين، والإساءة للآراء والمعتقدات السياسية والدينية أو التحريض ضدها.

و. إيقاع عقاب بدني بأي صورة من الصور على أي من الأطفال الذين يتواجدون في الدوائر بما في ذلك المؤسسات التعليمية، أو التأهيلية، أو التدريبية، أو دور الرعاية، أو الحماية، أو إلحاق أذى بأي منهم.

ي. العمل خارج أوقات الدوام الرسمي دون إذن مسبق من رئيس الوزراء أو من يفوضه بناءً على تنسيب الوزير فيما يتعلق بموظفي الفئة العليا، وبتصريح من الوزير للموظفين من الفئات الأخرى، وذلك تحت طائلة المساءلة بما في ذلك استرداد أي مبلغ حصل عليه الموظف لمصلحة الخزينة، ويشترط في تطبيق هذه الفقرة أن يقوم بذلك العمل خارج أوقات الدوام الرسمي الذي تحدده الدائرة، وأن لا ينشأ عن ذلك العمل إعاقة لأعمالها الرسمية، وأن لا يكون العمل الإضافي لدى الجهات التي لها علاقة أو مصلحة بعمل الدائرة".

ثانياً: الأمور التي يحظر على الموظف القيام بها في قانون الخدمية المدنية الكويتي:

ويقصد بها الامتيازات التي يتمتع بها الموظف العام والتي يستمدها من مركزه النظامي[1]:

"يحظر على الموظف:

- أن يشتري أو يستأجر بالذات أو بالواسطة عقارات أو منقولات من الجهة الحكومية التي يؤدي فيها أعمال وظيفته، كما يحظر عليه أن يبيع أو يؤجر لها شيئاً من ذلك.

---

[1] أوردتها المادة (25) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

- أن تكون له مصلحة بالذات أو بالواسطة في أعمال أو مقاولات أو مناقصات أو عقود تتصل بأعمال أية جهة حكومية.
- أن يؤدي أعمالاً للغير بمرتب أو بمكافأة أو دونها ولو في غير أوقات العمل الرسمية إلا بإذن كتابي من الوزير، ويعدّ عدم الحصول على هذا الإذن بمثابة مخالفة تأديبية تستوجب المساءلة. ومع ذلك، يجوز للموظف أن يتولى القوامة، أو الوصاية، أو الوكالة عن الغائبين ممن تربطه معهم صلة قربى أو نسب لغاية الدرجة الرابعة، على أن يخطر الموظف التابع لها بذلك.
- أن يستغل وظيفته لأي غرض كان، أو أن يتوسط لأحد، أو أن يتوسط أحد في شأن من شؤون وظيفته.
- أن يدلي بأية معلومات عن الأعمال التي ينبغي أن تظل سرية بطبيعتها، أو وفقاً لتعليمات خاصة، أو ينشر ذلك بأية وسيلة إلا بإذن كتابي من الوزير، ويستمر هذا الحظر حتى بعد انتهاء خدمة الموظف.
- أن يحتفظ لنفسه بأصول أية وثائق رسمية، أو صور منها سواء كانت أوراقاً أو شرائط تسجيل أو أقلاماً أو غيرها مما يتعلق بالجهة التي يعمل بها ولو كانت خاصة بعمل كلّف به شخصياً".

ونصت المادة (26) من ذات القانون على ما يلي:

"يحظر على الموظف:

- أن يزاول الأعمال التجارية أو الصناعية أو المهنية وذلك فيما عدا الحالات التي يحددها مجلس الخدمة المدنية.

- أن يكون عضواً في مجلس إدارة شركة مساهمة تجارية وصناعية، إلا إذا كان ممثلاً للحكومة فيها".

المبحث الثاني

علاقة الموظف العام بالدولة

أثار موضوع طبيعة العلاقة وتكييفها جدلاً فقهياً وقضائياً طويلاً في الماضي، وظهر في ذلك اتجاهان أحدهما يعدّها علاقة تعاقدية، والآخر يعدّها علاقة تنظيمية نتناولهما بالتفصيل في مطلبين:

المطلب الأول: الاتجاه الأول: علاقة الموظف العام بالدولة هي علاقة تعاقدية:

كان الاتجاه السائد في فرنسا (فقهاً وقضاءً) أن الرابطة بين الموظف والدولة هي رابطة تعاقدية لا تختلف عن مثيلاتها في القانون الخاص، وترجع هذه النظرية للقانون المدني عندما كانت الشريعة العامة التي تطبق على الأفراد والإدارة، فهذه العلاقة تخضع لقواعد القانون المدني التي تحدد حقوق وواجبات الموظف المترتبة على العقد المبرم بينه وبين الإدارة، كما تقوم هذه النظرية على أساس أن العلاقة القانونية التي تربط الموظف بالدولة هي علاقة عقدية ناشئة عن رابطة تعاقدية، ويختلف هذا العقد باختلاف نوع العمل المطلوب إنجازه، فقد تكون علاقة عقدية أساسها الإجارة إذا كان الموظف يقوم بعمل مادي، أو عقد وكالة إذا كان يقوم بعمل قانوني[(1)].

كما تقوم هذه النظرية على تبادل الإرادات بين الطرفين، ويتحقق من التقائهما نشوء العلاقة الوظيفية، وتحدد التزامات كل طرف وفقاً لما يتم عليه الاتفاق. كما ذهبت هذه النظرية إلى أن العلاقة بين الموظف والدولة في البداية هي علاقة تقوم على أساس عقد الوكالة؛ لأن

[(1)] أبو زيد، مرجع سابق، ص215.

العمل المنوط بالموظف هو عمل قانوني تظهر فيه الدولة ربَّ عمل دخل في علاقة تعاقدية مع الأطراف[1]. ثم ذهبت إلى القول بأن علاقة الموظف مع الدولة هي علاقة تتمثل في عقد الإذعان؛ لأن تعيين الموظف العام لا يسبقه مناقشة في الشروط والالتزامات التي تنشأ عن التعيين، بل يكون كل ذلك محدداً مسبقاً، ثم ذهبت إلى القول بأن علاقة الموظف بالدولة هي من نوع خاص، وأن العلاقة هي علاقة عقدية من عقود القانون العام[2].

ويقصد بالعلاقة العقدية أن العقد الذي يربط بين الموظف والدولة هو عقد إداري؛ فالدولة وحدها التي تحدد شروط العقد مستهدِفةً تحقيق المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة، وعلى الموظف العام بالمقابل القبول بتلك الشروط والالتزامات التي أنشأتها الدولة وحدها بإرادتها الملزمة؛ لأن هذه الالتزامات هي من طبيعة أخلاقية مثل التزام الموظف بالولاء للدولة؛ لأنها تهدف إلى تحقيق الصالح العام[3].

غير أن هذه النظرية بما ذهبت إليه من أن علاقة الموظف بالدولة تخضع لقواعد القانون المدني لم تستمر طويلاً بسبب ظهور المبادئ الأساسية الضابطة لسير المرافق العامة، والتي تقوم عليها معظم نظريات القانون الإداري الحديث[4].

المطلب الثاني: الاتجاه الثاني: علاقة الموظف العام بالدولة هي علاقة تنظيمية:

نتيجة لعدم نجاح النظرية العقدية ظهرت النظرية التنظيمية، وتقوم هذه النظرية على تحديد العلاقة التي تربط الموظف بالدولة بأنها علاقة تنظيمية مردّها إلى النصوص القانونية وحدها سواء وردت في القوانين أو الأنظمة، فهي التي تضع شروط هذه العلاقة وأحكامها،

---

(1) بركات، زين العابدين، الموسوعة الإدارية في القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، ص344.

(2) كنعان، نواف (1999)، القانون الإداري الأردني، الجامعة الأردنية، الطبعة الأولى، ص74.

(3) الطبطبائي، مرجع سابق، ص54.

(4) خاطر، مرجع سابق، ص84.

فقرار تعيين الموظف لا ينشئ مركزاً خاصاً، فالمركز الوظيفي موجود وسابق في وجوده على الموظف العام، فهو في مركز تنظيمي عام وليس بمركز شخصي خاص[1]، كما أن تعيين الموظف بمعرفة الإدارة وقبوله للتعيين ليس إيجاباً وقبولاً للعقد دائماً، وإنما قرار التعيين هو قرار إداري صادر من الجهة المختصة، وهذا القرار الصادر من السلطة الإدارية ليس إيجاباً، وإنما أمر قبول الموظف للتعيين هو إذعان وليس إعلاناً عن إرادة طرف ثانٍ في العقد[2].

ونتساءل هنا حول طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة في الكويت والأردن؟

بمراجعة النصوص القانونية الواردة في قانون الخدمة المدنية الكويتي لسنة 1979م، نتوصل إلى أن العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة هي علاقة تنظيمية[3]. وفي معرض تعريفها للوظيفة العامة بأنها: "مجموعة المهمات التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام بها بمقتضى هذا النظام، أو أي تشريع آخر أو تعليمات أو قرارات إدارية، وما يترتب على تلك المهمات من مسؤوليات، ويتعلق بها من صلاحيات".

كما أن القضاء الإداري الكويتي ذهب إلى أن العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة هي علاقة تنظيمية. ففي قرار لإدارة الفتوى والتشريع جاء فيه: "لكي يعدّ الفرد موظفاً عاماً خاضعاً لأحكام الوظيفة العامة التي مردّها إلى القوانين والأنظمة، لا بد أن تكون علاقته بالحكومة علاقة تنظيمية، لها صفة الاستقرار والدوام في خدمة مرفق عام تديره الدولة مباشرة وبالخضوع لإشرافها"[4]. أما في نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007 فلا يوجد نص صريح يحدد طبيعة العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة، إلا أننا نستطيع التوصل إليها من خلال

---

[1] بطيخ، رمضان (دون سنة نشر)، الوسيط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص416.

[2] الحلو، ماجد راغب (2006)، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ص200.

[3] انظر مثلاً: نص المادة الثانية والتاسعة والعاشرة من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

[4] انظر: مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع في الكويت، ج4، 2007، ص146.

النصوص القانونية، إذ نصّت المادة الثانية من هذا النظام على أن: "الوظيفة العامة هي مجموعة المهمات التي توكلها جهة مختصة إلى الموظف للقيام لها بمقتضى أحكام هذا النظام أو أي تشريع آخر أو أي تعليمات أو قرارات إدارية، وما يتعلق بتلك المهمات من صلاحيات، وما يترتب عليها من مسؤوليات".

ويفهم من نص المادة السابقة أن المشرّع الأردني ذهب إلى أن علاقة الموظف العام بالدولة هي علاقة تنظيمية وليس عقدية؛ ذلك أن المادة التي عرفت الوظيفة العامة ذهبت إلى أن العلاقة التي تنظم الموظف بالوظيفة تحددها القوانين والأنظمة والتعليمات الإدارية الصادرة بهذا الشأن، وهذا ما يتفق مع النظرية التنظيمية.

وبالنسبة للقضاء الأردني فقد أكد صراحةً على هذه العلاقة في العديد من أحكام محكمة العدل العليا الأردنية. ففي قرار لها قضت فيه: "علاقة الموظف بالدولة هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح والقرارات الصادرة بهذا الشأن، وتعديل أحكام هذه العلاقة والتغيير فيها بحسب الظروف، هو إجراء عام متى كانت المصلحة العامة تقتضي ذلك"[(1)].

مما تقدم نستطيع القول: إن الفقه والقضاء الإداري المقارن استقر على أن العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة هي علاقة تنظيمية.

والأخذ بهذه النظرية وتطبيقاتها على علاقة الموظف العام بالدولة يترتب عليه مجموعة من النتائج القانونية[(2)]:

[(1)] انظر: قرار محكمة العدل العليا الأردنية رقم 2003/199 تاريخ 2004/3/6، منشورات مركز عدالة.

[(2)] انظر في هذه النتائج: الحلو، مرجع سابق، ص202–204.

1. تبدأ الآثار القانونية للوظيفة بمجرد التعيين أي بمجرد صدور قرار التعيين دون التوقف على رضا الموظف أو قبوله لذلك التعيين، ويتحمل الموظف المكلف فور تكليفه بالالتزامات الوظيفية وواجباتها.

2. تحدد التشريعات والأنظمة مقدماً مركز الموظف بواسطة قواعد عامة مجردة مما يترتب عليه عدم إمكانية الإدارة إيجاد مراكز مختلفة للموظفين المنتمين لنفس الطائفة؛ ذلك لأن المركز النظامي مثلما هو حجة على الموظف، هو حجة ملزمة للإدارة، ولا تملك الإدارة إنشاء عقود خاصة تنقص من حقوق الموظفين العاملين أو تزيد من التزاماتهم الوظيفية، فكل اتفاق يخالف القوانين والأنظمة يكون باطلاً.

3. تملك الإدارة بعدّها السلطة المختصة تعديل مضمون المركز القانوني للموظف العمومي؛ أي لها الحق في تعديل قواعد الوظيفة العامة دون انتظار موافقة الموظف أو رفضه طالما أن هذه التعديلات هي عامة ومجردة لا تخص موظفاً بعينه، وطالما أنه قد تم تعديلها بقواعد تشريعية من نفس درجتها، فليس للموظف الحق بالاعتراف أو المطالبة بالتعويض عما أصابه من ضرر نتيجة تعديل مركزه الوظيفي، فهو ملزم بهذا التعديل، كما أن الإدارة ملزمة أيضاً بقواعد التنظيم الوظيفية، ولا يحق لها مخالفتها وإلا كان قرارها غير مشروع يجوز إلغاؤه في الأنظمة القضائية التي تسمح بالإلغاء، كما يجوز التعويض عما ترتب عليه من ضرر.

4. ينعقد الاختصاص لمحاكم القضاء الإداري في الفصل بالمنازعات المتعلقة بمركز الموظف العام بناءً على عدّ أن الموظف العام يشغل مركزاً تنظيمياً يتبع للقانون العام، فلا يلتزم القضاء الإداري بتطبيق قواعد القانون المدني.

5. لا تنقطع صلة الموظف بالوظيفة بمجرد تقديم استقالته، بل تبقى هذه الصلة قائمة إلى حين قبول الاستقالة من جانب السلطة المختصة.

الفصل الثالث

ماهية الترقية في إطار الوظيفة العامة

إن بيان ماهية ترقية الموظف العام في إطار الوظيفة العامة يتطلب بيان مفهوم الترقية، وبيان ضوابطها، وكذلك معاييرها. لذلك سأقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث:

المبحث الأول: مفهوم ترقية الموظف العام.

المبحث الثاني: الضوابط التي تحكم ترقية الموظف العام.

المبحث الثالث: معايير ترقية الموظف العام.

وسأبحثها تباعاً.

المبحث الأول

مفهوم ترقية الموظف العام

يتطلب توضيح مفهوم ترقية الموظف العام تحديد معنى الترقية وبيان أنواعها وأهميتها وأهدافها، وكذلك تكييفها، وأخيراً التعريف بقرار الترقية. وسأقسم هذا المبحث إلى أربعة مطالب.

المطلب الأول: تحديد معنى الترقية وبيان أنواعها:

سأبحث هذا المطلب في فرعين:

الفرع الأول: معنى الترقية:

تعني الترقية باللغة الصعود والارتقاء[1]، والترقية في الوظيفة العامة تعني انتقال الموظف العام من درجة وظيفية إلى درجة أعلى في سلم الوظائف، أو نقل الموظف إلى وظيفة

---

[1] المعجم الوسيط، إصدار مجمع اللغة العربية، القاهرة، الطبعة الثالثة، ج1، ص380.

ذات مستوى أعلى من مستوى وظيفته الحالية[1]، أي أن الترقية تؤدي إلى تغيير مركز الموظف القانوني بحيث يترتب عليها نفع أدبي ومادي له، وذلك بزيادة سلطات واختصاصات الموظف المرقّى، وتقاضيه مرتب الوظيفة الجديدة بذات المربوط المالي الأعلى.

ويعرف فقهاء القانون الإداري الترقية تعريفات عديدة، إلا أنها وإن كانت تتفق في مجملها في ذات المضمون، وهو صعود الموظف العام إلى وظيفة أعلى، واقتران ذلك بحصوله على درجة أعلى ومرتب أكبر، إلا أننا نلاحظ أن هناك بعض التباين في هذه التعريفات.

يرى د. سليمان الطماوي[2] بأن الترقية هي: "أن يشغل الموظف العام وظيفة درجتها أعلى من درجة الوظيفة التي كان يشغلها قبل الترقية، ويترتب على الترقية زيادة المزايا المادية والمعنوية للعامل وزيادة في اختصاصاته الوظيفية".

أما د. فؤاد العطار[3] فيشير في تعريفه للترقية إلى أساليب إجرائية إمعاناً في إطلاق حرية الإدارة في اتخاذ الإجراء الذي تراه مناسباً وذلك بالقول بأنها: "نقل العامل من فئة الوظيفة الحالية إلى الفئة الوظيفية التي تليها مباشرة، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، ويستوي في ذلك أن تتم الترقية على أساس الأقدمية أو الاختيار".

ويقصر د. فؤاد مهنا[4] الترقية على الحالة التي تكون فيها أعمال الوظائف واختصاصاتها من نوع واحد وفي وحدة إدارية واحدة. إذ يرى أنها: "انتقال الموظف من الوظيفة التي يقوم بها إلى وظيفة ذات مستوى أعلى في التنظيم الإداري"، حيث يضيق هذا

---

(1) طلبة، والأحمد، مرجع سابق، ص109.

(2) الطماوي، مرجع سابق، ص169.

(3) العطار، فؤاد (1978)، القضاء الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص69.

(4) مهنا، فؤاد، مرجع سابق، ص406.

التعريف من فرصة الموظف في الترقية على درجة أعلى أو فئة وظيفية أعلى في وحدة إدارية غير الوحدة التي يعمل بها فيما إذا كان في تلك الوحدات الأخرى وظائف شاغرة.

ويرى جانب من الفقه القانوني[(1)] أنها: "تقليد الجهة الإدارية المختصة الموظف العام وظيفة أعلى في المستوى التنظيمي والإداري من وظيفته الحالية، ويترتب عليها تحسين وإصلاح مركزه الوظيفي والمالي"، حيث يربط الترقية بالوظيفة، وزيادة سلطاتها، وبفئة أعلى في السلم الإداري على أن تحقق زيادة مالية في مرتبه شرطاً للترقية.

هذا ولم يعرّف المشرّع الكويتي الترقية في قانون الخدمة المدنية، وهو اتجاه حسن لدى المشرّع المذكور، وقد ذهب جانب من الفقه الكويتي إلى تعريف الترقية[(2)] بأنها: "انتقال الموظف إلى درجة أعلى من درجته الحالية بقرار صادر من السلطة المختصة".

ويعرّف القضاء الكويتي الترقية بأنها: "تنصرف أساساً إلى تعيين الموظف في درجة حالية أعلى من درجته، إلا أنه لا شك في أنه يندرج في مدلولها وينطوي في معناها تعيين الموظف في وظيفة تعلو بحكم طبيعتها الوظيفة التي يشغلها في السلم الإداري، إذ إن الترقية في معناها العام هي ما يطرأ على الموظف من تغيير في مركزه القانوني"[(3)].

هذا وقد تناولت المادة (77/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني آلية الترفيع بأنه: "يتم ترفيع الموظف إلى وظيفة شاغرة في الملاك، ويتم ترفيعه من درجة إلى درجة أعلى منها وإلى الراتب الأعلى من راتبه مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحدة".

---

(1) عبد الحميد، عبد العظيم (1994)، شرط المصلحة في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص299.

(2) الطبطبائي، مرجع سابق، ص216. وقباني، مرجع سابق، ص184، وبهبهاني، مرجع سابق، ص58.

(3) انظر: حكم المحكمة الإدارية في الكويت رقم 1989/187 تاريخ 1990/3/11، منشور في مجموعة المبادئ القانونية، الجزء الخامس، ديسمبر، 2007، ص94.

وانطلاقاً مما تقدم، وفي ضوء التعريفات السابقة، فإننا نورد من جانبنا هذا التعريف: "الترقية هي عملية قانونية، تعني انتقال الموظف العام، ضمن إطار الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري، من مركزه الوظيفي الحالي إلى مركز وظيفي أعلى، بعد استيفائه لجميع متطلبات شغل الوظيفة الأعلى.

الفرع الثاني: أنواع الترقية:

حرص المشرّع الأردني والكويتي من خلال النصوص الناظمة للخدمة المدنية على بيان الأحكام والقواعد القانونية التي تحكم ترقية الموظفين. وقد تضمّن نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007 نوعين من الترقية هما: الترقية بالفئة والترقية بالدرجة، وبيّن الشروط المطلوبة للترفيع في كلا النوعين. في حين لم يعالج المشرّع الكويتي إلا نوعاً واحداً من الترقية هو الترقية بالدرجة، وهذا ما يؤكده نص المادة (22) من قانون الخدمة المدنية لسنة 1979. وسأبحث نوعي الترقية كما وردت في نظام الخدمة المدنية الأردني على التوالي:

أولاً: الترقية بالفئة:

الترقية بالفئة وفقاً لنظام الخدمة المدنية الأردني يتمحور مفهومها حول انتقال الموظف من نطاق الفئة الوظيفية الحالية التي يشغلها إلى فئة وظيفية أعلى، مع زيادة في الاختصاصات والمسؤوليات والراتب. وقد حدّد المشرّع الأردني مفهوم الفئة في نظام الخدمة المدنية بمقتضى المادة الثانية التي نصت على أن: "الفئة هي مجموعة من الوظائف ذات درجات ورواتب ومواصفات ومسؤوليات محددة لها بمقتضى هذا النظام".

وتقتصر الترقية بالفئة وفقاً للمفهوم السابق على ثلاث فئات[1] بحيث تتم الترقية من الفئة الثانية إلى الأولى، ومن الفئة الثالثة إلى الثانية، بحيث لا تشمل الترفيع إلى الفئة العليا، بعدّها وظائف سياسية يتم تعيين شاغليها وإنهاء خدماتهم وفقاً لعدّات سياسية[2]. هذا ويرفع الموظف من الفئتين الأولى والثانية وجوبياً من درجة إلى درجة أعلى منها وإلى الراتب الأعلى من راتبه مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحدة وفقاً للأحكام والشروط التالية:

أ. أن يكون قد أمضى مدة لا تقل عن ثمانية أشهر خدمة فعلية في أعلى مربوط درجته.

ب. أن يكون قد شارك في برامج تدريبية ضمن الدرجة الواحدة لا تقل مدتها عن (20) ساعة تدريبية وفقاً للمسار التدريبي المعتمد للموظفين. وهذا ما نصت عليه المادة (78) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

ثانياً: الترقية بالدرجة:

تعني الترقية بالدرجة "ترفيع الموظف العام من الدرجة الحالية التي يشغلها إلى درجة أخرى أعلى منها ضمن نطاق الفئة الواحدة"[3]. فمن المعلوم أن الفئات الوظيفية التي تشكل الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري في نظام الخدمة المدنية الأردني تضم عدة درجات تتباين بتباين الفئة. فمثلاً وظائف الفئة الأولى تضم ثماني درجات من الدرجة السابعة إلى الدرجة الخاصة، وتضم الفئة الثانية تسع درجات من الدرجة التاسعة إلى الدرجة الأولى، وتضم الفئة الثالثة ثلاث درجات هي الثالثة والثانية والأولى[4]. في حين أن المشرّع الكويتي اقتصر على الترقية للدرجتين (ب، أ)، وهذا ما نصت عليه المادة (24) من قانون الخدمة المدنية.

---

[1] انظر: نص المادة (17/ب، ج، د) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

[2] القاضي، وليد سعود (2012)، ترقية الموظف العام، دراسة مقارنة، دار الثقافة، عمان، الطبعة الأولى، ص95.

[3] انظر: نص المادة (77/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني، ونص المادة (22) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

[4] انظر: نص المادة (17/ب، ج، د) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

والترقية بالدرجة تتم بصورة دورية، وذلك بعد استيفاء الموظف المرشح للترفيع الشروط الأساسية اللازمة التي تحددها القوانين والأنظمة المختصة. وقد اعتمد المشرّع الأردني على معيارين أساسيين لترفيع الموظف إلى درجة أعلى من تلك التي يشغلها، يقوم أولهما على أساس قضاء فترة زمنية معينة في الخدمة الحكومية، أما ثانيهما فيقوم على أساس اشتراط درجة معينة من الكفاءة والجدارة، وبذلك تتم الترقية بالدرجة على أساس الأقدمية أو على أساس الكفاءة[1].

هذا وقد حدد مجلس الخدمة المدنية الكويتي[2] الأحكام والقواعد الخاصة بالترقية إلى درجتي (ب) و (أ) وفقاً لما يأتي:

1. لا تكون الترقية إلى هاتين الدرجتين إلا بالاختيار.
2. يشترط أن يكون الموظف المراد ترقيته كويتياً، ويستثنى من ذلك الأطباء البشريون وأطباء الأسنان غير الكويتيين الذين يعملون في وزارة الصحة.
3. أن يمضي الموظف المراد ترقيته مدة لا تقل عن أربع سنوات في الدرجة المرقّى إليها.
4. وجود درجة شاغرة.
5. أن يكون الموظف قد حصل في كلٍ من السنتين الأخيرتين على تقرير بأنه ممتاز.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن المشرّع الأردني قد نظّم ما يسمى بـــ "الترفيع الجوازي" وذلك وفقاً للأحكام والشروط المنصوص عليها في المادتين (79، 80) من نظام الخدمة المدنية، وسوف يتم توضيحها لاحقاً، فلا داعي للتكرار هنا.

---

(1) انظر: نص المادة (78) والمادة (85) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(2) انظر: القرار رقم (7) لسنة 1980 تاريخ 1980/8/5، الكويت اليوم، جريدة رسمية، العدد 1334، ص50.

المطلب الثاني: أهمية الترقية وأهدافها:

يحمل نظام الترقية في طياته أهدافاً سامية، وكبرى تفرضها عدة أسس ومبررات نفسية وعملية وقانونية ومالية، تحتم وجود مثل هذا النظام القانوني. ومن أهم هذه الأهداف تحقيق فكرة الصالح العام، وحسن سير المرافق العامة بانتظام واطراد في المقام الأول، ومن ثم تحقيق مصلحة الموظف العام المادية والمعنوية، وأخيراً تحقيق مصلحة المواطنين المتعاملين مع الجهاز الإداري، وهذا ما سنعالجه في ثلاثة فروع.

الفرع الأول: أهمية الترقية وأهدافها للجهاز الإداري:

يحتل الجهاز الإداري مركز الصدارة في المجتمعات الحديثة وبخاصة في عصرنا الحالي، فجميع دول العالم الحديثة أدركت أن السبيل الأمثل لتحقيق ازدهارها ورفاهيتها وتطورها، لن يكون إلا من خلال إنشاء جهاز إداري دائم الحركة والتحديث بحيث يتماشى مع التطورات السريعة الهائلة والإيقاع السريع للحياة المعاصرة، فقد أصبح من الثابت أن الجهاز الإداري الذي تحسن الدولة إدارته وتطويره، يمكن أن يؤدي نتائج مذهلة تثري الدولة والمجتمع، حتى لو كانت إمكانيات هذه الدولة المادية متواضعة، فالإدارة الحسنة مع الإمكانيات المتواضعة يمكن أن تكون في كثير من الأحيان أفضل من الإدارة السيئة مع إمكانيات مادية هائلة[1].

ومن هذا المنطلق، بدأت الدول الحديثة ترعى جهازها الإداري رعاية بالغة، وذلك عن طريق اهتمامها بالعنصر البشري والجانب الإنساني الذي يعدّ العمود الفقري لعملية تنمية هذا الجهاز وتحقيق غاياته الإدارية، فبدأت بالتفكير بنظام إداري يحقق الصالح العام، بالإضافة لمصلحة الموظف العام المحرك للجهاز الإداري، فتوصلت إلى النظام القانوني للترقية[2].

---

[1] الغنيمي، زينب، مرجع سابق، ص36.

[2] القاضي، وليد، مرجع سابق، ص86.

بناءً على ما سبق، فإن لنظام الترقية أهمية كبيرة وأهدافاً واضحة ضمن إطار الهيكل التنظيمي للجهاز الإداري في الدولة، يمكن إيجازها في النقاط التالية:

1. إن نظام الترقية، كأحد أنظمة الخدمة المدنية، يعد من أهم الحوافز الإدارية للتنمية الذاتية[1]، والتي تُثري الجهاز الإداري محققة بذلك الصالح العام. فهذا النظام يقوم على أساس إدراك حاجات الموظف الإنسانية للتقدم والرقي، الأمر الذي يترتب عله بذل الموظف العام أقصى جهده للفوز بالترقية[2]؛لتحقيق تطلعاته وأمانيه للوصول لأعلى درجات السلم الإداري، فيضاعف من عمله الوظيفي، ويسعى لرفع إنتاجيته وكفاءته. وهذا كله ينعكس بصورة إيجابية على الجهاز الإداري، ويحقق الصالح العام الذي هو الهدف الأسمى الذي تسعى الدولة إلى تحقيقه عن طريق جهازها الإداري، وذلك عن طريق رفع كفاءة هذا الجهاز وزيادة سرعته وفاعليته، بجهود الموظفين المضاعفة، وسعيهم لتطوير قدراتهم للفوز بالترقية.

2. يسهم نظام الترقية، نظاماً وظيفياً لشغل الوظائف الأعلى، في احتفاظ الجهاز الإداري بالعقول والخبرات والمهارات المتواجدة ضمن إطاره، والتي رعتها الدولة وأسهمت في إعدادها وتأهيلها منعاً لتسريبها إلى القطاع الخاص، أو حتى إلى خارج الدولة سعياً للحصول على حوافز وظيفية تقدر التميز والإبداع[3]. يضاف إلى ذلك أن هذا النظام يعمل على تغطية احتياجات الجهاز الإداري بعناصر بشرية من داخل هذا الجهاز، وذلك لشغل الوظائف الأعلى في المستويات الإدارية بمن هم أعلم بطبيعة العمل وظروفه، الأمر الذي يقلل على

---

(1) طلبة، والأحمد، مرجع سابق، ص110.

(2) كنعان، نواف، امتحانات التوظيف، مرجع سابق، ص32.

(3) الطبطبائي، مرجع سابق، ص216.

ميزانية الدولة نفقات إعداد وإعادة تأهيل وتشغيل عناصر بشرية جديدة من خارج الجهاز الإداري[1]، ويشجع الموظفين الأعضاء على البقاء في وظائفهم وعدم التسرب منها.

3. من أهم أهداف الترقية للجهاز الإداري، العمل على إعداد كادر من الرؤساء الإداريين من داخل هذا الجهاز، قادرين على تحمل مسؤوليات الوظيفة العامة، مدركين لأهم مصاعب هذا الجهاز ومشكلاتها، وذلك عن طريق التطبيق الموضوعي العادل لنظام الترقية، ووصول الموظف العام المجد والكفء لمنصب إداري مسؤول. إن هذا الرئيس الإداري الذي عايش معظم مراحل الوظيفة العامة، سيكون أهلاً لإصدار القرارات الإدارية الأكثر تلاؤماً مع مصلحة الوظيفة وحسن سيرها، وسيعمل على تذليل المصاعب التي تقف في طريق تطوير الجهاز الإداري، يضاف إلى ذلك أنه سيكون الأكثر تحمّلاً لمسؤولية المنصب الذي يشغله، لا سيما وأنه قد بذل أقصى ما بوسعه للوصول إلى هذا المنصب، مما يكون له الأثر الأكبر في ارتقاء الجهاز الإداري، واستفادته من الخبرة الطويلة لهذا الرئيس، وتفهّمه لاحتياجات الوظيفة العامة والعاملين فيها تحقيقاً للصالح العام[2].

4. إن التطبيق السليم لنظام الترقية، القائم على أسس علمية وموضوعية وقانونية سليمة، وإحساس كافة موظفي الجهاز الإداري بعدالة هذا النظام، سيخلق نوعاً من الاحترام المتبادل بين الرؤساء والمرؤوسين[3].

5. وأخيراً، يسهم نظام الترقية بوضع الموظف المناسب في الوظيفة المناسبة، وفقاً لما يحمله من كفاءات ومؤهلات علمية وخبرات وظيفية، إذ إن الترقية تقوم أساساً على نظام التدرج الإداري للوظائف، بحيث تحدد لكل وظيفة عامة درجة أو فئة معينة تختلف اختصاصاتها

---

(1) بهبهاني، سلوى، مرجع سابق، ص59.

(2) المقاطع، والفارسي، مرجع سابق، ص255.

(3) الزعبي، مرجع سابق، ص196.

وسلطاتها بتغير الدرجة أو الفئة حسب طبيعة العمل وكفاءة الموظف، مما يحتم تحديد اختصاصات كل موظف بالجهاز الإداري وسلطاته ومسؤولياته وفقاً للسلم الإداري[1].

الفرع الثاني: أهمية الترقية وأهدافها للموظف العام:

يعدّ العنصر البشري العنصر الحاسم المحرك للجهاز الإداري في الدولة، إذ يعدّ العمود الفقري لعملية التنمية في الدول الحديثة وبخاصة في دولنا العربية التي تفتقر معظمها للثروات الطبيعية والاقتصادية. ومن هنا أتى اهتمام أجهزة الدولة الإدارية بالموظف العام، لأن الإدارة الحسنة تتطلب وجود أكفأ العناصر الوظيفية لشغل الوظيفة العامة. وقد لاحظت معظم الدول أن إرساءها لنظام ترقية موضوعي في جهازها الإداري يحقق العديد من المزايا المادية والمكاسب النفسية والأدبية والثـقافية للموظف العام، حيث يتحقق بذلك التوازن المنطقي بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، ونجمل ذلك فيما يلي:

1. يعدّ نظام الترقية وسيلة مشروعة للموظف العام في تحقيق مكاسب مادية تؤدي إلى تحسين المستويّين المعيشي والاجتماعي للموظف، ويقصد بها الامتيازات التي يتمتع بها الموظف العام والتي يستمدها من مركزه النظامي[2]. ومن المعلوم أن الراتب الجيد يعدّ من أهم العناصر لرفع الروح المعنوية لدى الموظفين في مختلف درجاتهم الوظيفية، وبخاصة مع الازدياد السريع لتكاليف الحياة المعيشية اليومية. فنظام الترقية وفقاً لهذا المفهوم القائم على أساس زيادة راتب الموظف بازدياد اختصاصاته وسلطاته الوظيفية، قد يكون سبباً جوهرياً في إبعاد الموظف العام عن استغلال عمله الوظيفي تحقيقاً لمآرب شخصيته؛ لأن الموظف الذي يعمل في ظل ظروف مادية صعبة، وفي غياب التطبيق الموضوعي السليم لنظام

---

(1) العبودي، محسن، مرجع سابق، ص83.

(2) القاضي، وليد، مرجع سابق، ص56.

الترقية، قد يلجأ للقيام بأي عمل يتعارض مع أخلاقيات الوظيفة العامة، لذا فإن من الضروري أن يصاحب الترقية الحافز المادي الملائم، الأمر الذي يحسن من مستواه الاجتماعي، ويترك الأثر الطيب في نفسه[1].

2. يعدّ نظام الترقية من أهم الحوافز النفسية الدافعة لإشباع حاجات الموظف في تحقيق ذاته في العمل الوظيفي، وهذا بالتالي يحقق له درجة كبيرة من الاطمئنان والاستقرار النفسي. ومن الضروري توفير الأمن النفسي للموظف العام في نطاق وظيفته، إذ تسهم الترقية في إشعار الموظف بقيمة جهده وعمله، لما تحمله من معاني التقدير والتكريم لتفوق هذا الموظف وإبداعه في عمله، وبكونه عضواً فعالاً في الجهاز الإداري، وليس مجرد آلة صمّاء تعمل ضمن نطاق هذا الجهاز. وهذا الأمر يؤثر في معنويات الموظف، ويزيد من ارتباطه النفسي بعمله مما يدفعه للسعي لبذل أقصى جهده في سبيل الوصول للرضا الذاتي عن عمله الوظيفي لتعزيز ثـقته بنفسه، وثـقة رؤسائه فيه[2].

3. يهدف نظام الترقية إلى تحقيق الاستقرار الوظيفي للموظف العام، إذ إن الموظف الذي يعمل ضمن نطاق الجهاز الإداري إذا ما شعر أنه لن يتقدم في وظيفته، بل سيبقى مكانه مهما ازدادت قدراته وعلت مؤهلاته، فإنه سيسعى دائماً لتغيير مكان عمله للحصول على أفضل مردود مادي يتماشى مع متطلبات أسرته المعيشية، ومثل هذا الأمر سيؤدي لاضطراب مقلق في العمل الوظيفي، بالإضافة لعدم شعور هذا الموظف بأدنى درجات الأمن والاستقرار الوظيفي أو حتى المعيشي، وذلك لحاجته الدائمة لتغيير وظيفته، وما يترتب على ذلك من مجهودٍ مضنٍ ووقت مهدور في البحث الدائم عن عمل أفضل. وتأسيساً على ما

---

(1) أبو جابر، جلوريا (2001)، النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية، ص35.

(2) الفارسي، والباز، مرجع سابق، ص159.

سبق تبرز أهمية الترقية للموظف التي تقوم أساساً على تغيير المركز القانوني له وفقاً لشروط محددة، بالإضافة لزيادة معقولة في الأجر، ومن هنا يضمن الموظف العام تقدمه المستمر بعمله الوظيفي دون الحاجة لتغيير مكان عمله أو وظيفته[1].

4. يعمل نظام الترقية في الوظيفة العامة على تنمية قدرات ومعارف الموظف العام، إذ يقتضي تطبيق هذا النظام توافر شروط معينة وخبرات عملية في الموظف المرشّح للترقية، لذلك تعقد الإدارات العامة دورات تدريبية تأهيلية مختلفة، حسب متطلبات العمل الوظيفي لتحديث وتعميق وتنمية المعارف والمهارات المهنية للموظف النظرية والتطبيقية على السواء. وكل ذلك يحسن من قدرات الموظف من خلال إتاحة الفرص المتكافئة للالتحاق بالدورات التدريبية، والحصول على البعثات العلمية، الأمر الذي يوسِّع من مداركه وقدراته الذهنية والعقلية والمعرفية، ويطوّر من ذكائه، مما يعود عليه بالفائدة في مجال وظيفته وفي مجال حياته الشخصية أيضاً من حيث اكتسابه لأفكار جديدة مبتكرة، تزيد من قدرته على مواجهة مشكلات الحياة والعمل بعقلية متفتحة[2].

5. إن نظام الترقية العادل قد يخلق في الوظيفة العامة جواً من التعاون والتواصل بين جميع موظفي الجهاز الإداري، وهذا الأمر يبعدهم عن أجواء التوتر والشقاق والتشاحن المرهق نتيجة رضا كل موظف واقتناعه بموقعه الوظيفي الذي يشغله أو الذي تمت ترقيته إليه بأسس موضوعية عادلة بعيداً عن المصالح الشخصية، تحقيقاً للمبدأ (الأجر مقابل العمل) و(كل حسب مقدرته، ولكل حسب عمله)، والعمل في مثل هذه البيئة الوظيفية التي يسودها

---

[1] انظر: نقلا، ليلى (2005)، الترقيات في نظام الموظفين العموميين في لبنان، دار صادر، بيروت، ص54. والقاضي، وليد، مرجع سابق، ص87.

[2] الغنيمي، زينب، مرجع سابق، ص38.

الودّ والتعاون والتفاهم بين طاقم العمل الإداري يحقق مصلحة الموظف العام ويزيد من إنتاجيته، ويحقق احتياجاته الاجتماعية والإنسانية[1].

الفرع الثالث: أهمية الترقية وأهدافها للمواطنين المتعاملين مع الجهاز الإداري:

ينصبّ نشاط الجهاز الإداري في الدولة أساساً على تقديم الخدمات العامة المختلفة للمواطنين المتعاملين مع هذا الجهاز، والعمل على تحقيق مصالحهم المشروعة، والمساهمة في إنجاز معاملاتهم بسرعة وسهولة ويُسر، حتى أن أحد الفقهاء قد أطلق تعبيراً جيداً عن الإدارة العامة قائلاً: "إن الإدارة الحديثة تعدّ خادمة للجماهير، تتمتع بالسلطة من أجل أداء الخدمات العامة على الوجه الأكمل، والأجهزة الإدارية ليست غاية في حد ذاتها وإنما هي وسيلة لإيصال الخدمات للجماهير"[2]. ونظام الترقية كنظام وظيفي، وإن اتضحت أهميته وأهدافه في تحقيق مصلحة الجهاز الإداري والموظف العام العامل فيه، إلا أنه لا يلبث أن يكفل للمواطنين العاديين المتعاملين مع هذا الجهاز أهمية كبرى وأهدافاً واضحة يمكن إيجازها في النقاط التالية:

1. إذا كان نظام الترقية يعمل على تحفيز الموظفين للسعي الدائم لتطوير كفاءاتهم وخبراتهم ومهاراتهم الوظيفية، والإخلاص والتفاني في العمل الوظيفي للارتقاء بالعمل الإداري والوصول لأعلى درجات الوظيفة العامة، فإن هذا الأمر في الوقت نفسه يوفّر للمواطن المتعامل مع الجهاز الإداري جواً ملائماً للحصول على الخدمات العامة التي يحتاج إليها، وتسهيل عملية إنجاز معاملاته ومصالحه بسهولة ويسر لإصلاح الجهاز الإداري المليء بأفضل العناصر البشرية البنّاءة الذي يسوده التعاون والتفاهم والرضا النفسي والوظيفي،

---

(1) القاضي، وليد، مرجع سابق، ص88. وأبو جابر، جلوريا، مرجع سابق، ص38.

(2) السليطي، أحمد، مرجع سابق، ص64.

وهذا سيؤدي في النهاية لازدهار المجتمع ورفاهيته، وتحسين مستوى الخدمة العامة فيه، وتقديمها للمواطن على الوجه الأكمل[1].

2. إن الجهاز الإداري عندما يقدم خدماته العامة بسهولة ويسر للمواطن العادي بسبب سلامة أنظمته الوظيفية ومنها نظام الترقية القائم على أسس منطقية عادلة، فإن ذلك سيؤدي إلى انخفاض معدل الشكاوي التي يقدمها المواطن نتيجة تعسف الموظف العام أو انحرافه في أداء عمله الناتج عن شعوره بالظلم أو عدم المساواة في شأن التمتع بمزايا نظام الترقية، وهذا الانخفاض في معدل الشكاوي يوفر على المواطن العادي الكثير من الوقت والجهد والمال، وبخاصة إذا رغب في اللجوء إلى القضاء الإداري المثـقل بالعديد من القضايا والذي سيكلف المواطن العديد من النفقات والأجور التي يمكن تفاديها بتطبيق الأنظمة الإدارية الوظيفية المختلفة في الدولة تطبيقاً موضوعياً سليماً قائماً على أسس علمية صائبة لتحقيق مصلحة المجتمع بجميع فئاته[2].

المطلب الثالث: التكييف القانوني للترقية:

يتبين من تعريف الترقية أن مدلولها ينصرف إلى كل ما يطرأ على الموظف العام من تغيير في مركزه القانوني، وذلك من خلال شغله وظيفة أعلى من وظيفته التي يشغلها، الأمر الذي يترتب عليه نفع أدبي ومادي له في معظم الأحوال.

ويثار هنا التساؤل هل الترقية حق للموظف العام؟ وإذا كانت كذلك، فما الذي يترتب على نشوء هذا الحق؟

---

[1] السليطي، أحمد، مرجع سابق، ص66.

[2] الغنيمي، زينب، مرجع سابق، ص40.

بالرجوع إلى آراء فقهاء القانون الإداري نجد أنهم أدرجوا موضوع الترقية تحت عنوان حقوق الموظف العام، وعدّ الترقية أحد الحقوق المهمة للموظف[1]، إلا أنه سرعان ما يتبدد هذا التكييف، إذ سنلاحظ أن الترقية لا تعد حقاً يتوافق مع مفهوم تعريف الحق، بأنه مكنة قانونية محددة تحقق مصلحة مشروعة تخول صاحبها القيام بعمل أو إجبار آخر على أدائه[2].

ويؤكد د. الطماوي هذا بالقول: "والقاعدة أن الترقية ليست حقاً للموظف ولو استوفى شروطها، وحقه ينحصر في أن تلتزم الإدارة حدود القانون وهي تستعمل سلطة الترقية، فلا ترّقي إلاّ من استوفى الشروط القانونية[3].

وهناك من يرى أن الحق في الترقية والعلاوات والمرتبات والإجازات حقوق مترتبة على اكتساب الموظف للوظيفة العامة، لأنه يملك مراكز قانونية بالنسبة لهذه القرارات تجعل له مصلحة في طلب إلغائها متى كانت هذه القرارات غير مشروعة[4].

ويفسر بعضهم المقصود بعدِّ الترقية حقاً بالقول: إن الترقية تعدّ حقاً للموظف العام، بما يترتب عليها من نفع له يتمثل في زيادة المرتب وغيره من الحقوق المالية، وهذا ما يحدث في الغالب الأعم. ويرى أيضاً أنه في حال لم يتحقق النفع المادي فإن مجرد صعود الموظف مدراج السلم الوظيفي يمثل نفعاً أدبياً له يزيد من قدره[5].

---

(1) انظر في ذلك: مهنا، محمد، مرجع سابق، ص169. وطلبة، والأحمد، ص109. والطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص215. والزعبي، مرجع سابق، ص212.

(2) الشيخ، عصمت عبد الله، الطبيعة القانونية لترقية الموظف العام بين الحق والواجب، دار النهضة العربية، القاهرة، ص12، مشاراً إليه: القاضي، وليد، مرجع سابق، ص97، الهامش (2).

(3) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص173.

(4) الشريف، عزيزة، والعتيبي، محمد (2004)، القانون الإداري الكويتي (2)، جامعة الكويت، الطبعة الأولى، ص193.

(5) رسلان، أنور (1997)، الوسيط في القانون الإداري، ج2، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ص218.

وقد حرصت التشريعات الوظيفية على تنظيم الترقية بأساليبها وضوابطها، إلا أنها لم تأتِ عليها بعدّها حقاً، بل تفيد مدلولات النصوص القانونية بأن الترقية منحة تُعطى للموظف بقرار إداري وفق شروط وقواعد محددة في القانون[1].

فمثلاً، المشرّع المصري ينص في المادة (37) من قانون العاملين المدنيين رقم (47) لسنة 1978م على أنه: "يجوز ترقية العامل بالاختيار إذا حصل على مرتبة ممتاز في تقرير الكفاية بالسنتين الأخيرتين ويفضل في حالة التنافس من حصل على مرتبة ممتاز ...".

كما أن المشرّع الكويتي نص في المادة (24) من قانون الخدمة المدنية بأنه: "يجوز ترقية الموظف بالاختيار بقرار من الوزير بناءً على اقتراح لجنة شؤون الموظفين وذلك بالشروط التالية ...".

هذا ولم يعرّف المشرّع الأردني الترقية، لكنه أتى بالنصوص الدالة على عدّها منحة لا ترتقي إلى مقام الحق في إطار تحديد ضوابطها وأسس إجرائها، كما استخدم لفظ الترفيع بدلاً من لفظ الترقية، وذلك بالنص على "تُراعى العدّات المبينة أدناه .... عند اختيار أكثر الموظفين استحقاقاً للترفيع الجوازي ...." [2]. أي أن الترفيع يأتي بالمفاضلة بين الموظفين وضمن الشروط التي يحددها النظام.

واستخدام تعبير الجواز عند النص "يجوز ترفيع الموظف من الدرجة الأولى من الفئة الأولى إلى الدرجة الخاصة من الفئة الأولى وفقاً للشروط التالية ...." [3].

---

(1) انظر: القاضي، وليد، مرجع سابق، ص72.

(2) انظر: نص المادة (81) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(3) انظر: نص المادة (80) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

يضاف إلى ذلك أن محكمة العدل العليا الأردنية قد قضت في أحد قراراتها بأن: "الترقية ليست حقاً للموظف تجوز له مطالبة جهة الإدارة به على سبيل الجزم والإلزام، وإنما هي حق لجهة الإدارة تستعمله في حدود سلطتها التقديرية بما تراه محققاً للصالح العام"[1].

ويستند التكييف القانوني للترقية فيما إذا كانت حقاً أو منحة، على تكييف طبيعة العلاقة بين الإدارة والموظف بعدّها علاقة تنظيمية وليست رابطة تعاقدية، ففي إطار هذا المفهوم الشخصي للوظيفة العامة[2] أن الموظف يخضع للقوانين واللوائح المنظمة لأحكام الوظيفة دون رضائه أو قبوله، أو الاحتجاج بحق مكتسب في استمرار النظام الذي عيّن وفقاً لأحكامه. وقد ردّ القضاء المصري ذلك إلى أن الموظفين هم عمال المرافق العامة، ولهذا يمكن أن يخضع نظامهم القانوني للتعديل والتغيير وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة[3]، ويترتب على هذا المفهوم أن الإدارة تستطيع تعديل الأنظمة الوظيفية وفقاً لمقتضيات المصلحة العامة حتى لو أدت هذه التعديلات إلى الانتقاص من المركز القانوني للموظف سواء درجته أو مرتّبه[4].

ويتضح من هذا المفهوم أن قرار الترقية قرار إداري يصدر عن جهة الإدارة، وبالتالي حتى تنتج الترقية أثرها وتصبح حقاً يلزم صدور قرار بها من الجهة المختصة، أما قبل صدور قرار الترقية تظل مجرد أمل بالنسبة للموظف يتمنى أن يتحقق، أي أن نشوء الحق بالترقية يتحقق حينما تمارس جهة الإدارة سلطتها بإصدار قرار الترقية[5].

كما أن هذا المفهوم، وهو ينظر للوظيفة على أنها مهنة دائمة، حيث يتم تعيين الموظف وإدخاله في كادر مرتّبه بشكل هرمي تغطي مدة حياته الوظيفية، أي نظام الخدمة المدنية، فإنه

---

(1) انظر: قرار محكمة العدل العليا رقم 2000/217 تاريخ 2001/1/21، منشورات مركز عدالة.

(2) بطيخ، رمضان، مرجع سابق، ص342.

(3) رسلان، أنور، مرجع سابق، ص220.

(4) الشيخ، عصمت، مرجع سابق، ص15.

(5) الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص169.

يعني أن الموظف لا يشغل مركزاً وظيفياً محدداً طوال مدة خدمته في الإدارة، بل له حق التدرج إلى أعلى المستويات الإدارية وذلك عن طريق الرقابة[1].

إن الترقية تمثل حقاً للموظف وفقاً لهذا الفهم بما يتضمنه من تدرج إلى أعلى أدبياً ومادياً، إلا أنها ليست حقاً مكتسباً إلا فيما يتعلق بالترقية الإلزامية، إذ إن وقت إجراء الترقية مسألة تقديرية للإدارة المختصة من حيث الوقت الذي تُجرى فيه، لأنها هي الأدرى والأحرص والمسؤولة عن مقتضيات الصالح العام وحاجة العمل، إلا أن الإدارة – وإن كانت تملك سلطة ملائمة إصدار القرار – أي تقدير الوقت الذي تُجرى فيه الترقية – وجب عليها ألاّ تتعسف في استعمال هذه السلطة[2]، وإلاّ ظهر من الموظفين من له الحق في الترقية دون من صدر القرار بترقيته، فنشوء الحق في الترقية مرتبط بسلطة الإدارة التقديرية في إصدار قرار الترقية، والتي يختلف مداها باختلاف الأساس الذي تقوم عليه الترقية، إذ تكون سلطتها أوسع في الترقية بالاختيار عن سلطتها عند الترقية بالأقدمية.

وتتسع سلطة الإدارة التقديرية في الترقية بالاختيار، إذ تقوم هذه الترقية على أساس تفضيل الأكفأ بين الموظفين لشغل الوظائف العليا، وذلك لأن الترقية بالاختيار تعد عنصراً أساسياً لتقدم الإدارة، فتحرص على اختيار الأصلح من بين الموظفين، وهذا الاختيار من شأنه أن يكون مكافأة للموظف على جهده وإخلاصه في العمل[3].

---

(1) الغنيمي، زينب، مرجع سابق، ص56.

(2) الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص170.

(3) القاضي، وليد، مرجع سابق، ص137.

وعند الترقية بالاختيار، يكون لتقارير الكفاية دور مهم في تقدير المرشحين للترقي للوظائف الأعلى، وهي من أهم الضوابط التي تنظمها تشريعات الوظيفة لتحدّ من سلطة الإدارة من التعسف في اختيار الموظف للترقية[1].

في ضوء ما سبق، نلاحظ أن الترقية بالاختيار ليست حقاً مكتسباً للموظف، بل إن تقدير هذه الترقية منوط بالإدارة، وتتخذ قرار الترقية وفقاً لما تمليه المصلحة العامة في حدود القانون. وعليه، فإن الحق بالترقية بالاختيار لا ينشأ إلا بعد صدور قرار الترقية، والاختيار يعني التزام الإدارة بترقية الأصلح والأكفأ للقيام بواجبات الوظيفة الأعلى.

وهكذا نخلص إلى القول إلى أن الترقــية لا تعدّ حقاً ثابتاً للموظف ولو استوفى شروطها – ما عدا الترقية الإلزامية أي الترقية بالأقدمية – وحقه ينحصر في أن تلتزم الإدارة حدود القانون وهي تستعمل سلطة الترقية، فلا تُرقّي إلاّ من استوفى الشروط القانونية بغض النظر عن الأسلوب المتبع في الترقية سواء كان بالأقدمية أو بالاختيار، وأن الحق في الترقية ينشأ بعد صدور قرار الجهة المختصة بالترقية أي أن نشوء الحق يتزامن مع صدور قرار الترقية وليس قبله أو بعده، أما حق الموظف في الترقية الإلزامية أو الأقدمية بعدّه حقاً تلقائياً وثابتاً، فهو مرهون بما يقرره القانون بهذا الشأن، والقاعدة القانونية هي التي تنشئ الحق في هذه الحالة، لأن الأقدمية كما اتضح سابقاً لا تنشئ الحق في الترقية إلا بعد صدور قرار جهة الإدارة وفي إطار الضوابط التشريعية المقررة لهذا الحق.

المطلب الرابع: التعريف بقرار الترقية:

بعد أن بيّنا التكييف القانوني للترقية، فإنه لا بد من التعريف بقرار الترقية من حيث بيان طبيعته والجهة المختصة بإصداره، وذلك في فرعين:

---

(1) العبودي، محسن، مرجع سابق، ص178.

الفرع الأول: طبيعة قرار الترقية:

يشترط لحصول الموظف العام على الترقية أن يصدر بها قرار إداري من الجهة الإدارية المختصة، سواء كانت هذه الترقية على أساس الأقدمية أو الاختيار – ما عدا الترقية الإلزامية – وكما أن الترقية مسألة تقديرية للإدارة من حيث الوقت الذي تُجرى فيه، بعدّها المسؤولة عن مقتضيات الصالح العام وحاجة العمل، ومن ثم فإن حق الموظف لا ينشأ إلا بعد استخدام الإدارة لاختصاصها بإجراء الترقية، أما قبل هذا الإجراء فلا حق له فيها[1]. ويترتب على تكييف علاقة الموظف بالإدارة على أنها علاقة تنظيمية، ذلك لأن أحكام الوظيفة العامة بكل ما تتضمنه من حقوق وواجبات إنما تستمد مباشرة من القوانين واللوائح المنظمة لها، وإن أي تعديل في مركز الموظف يجب أن يتم في ضوء هذه القوانين. وعليه فإن تعيين الموظف أو فصله أو ترقيته أو نقله يتم بصدور قرارات إدارية من الجهة المختصة، وهي قرارات فردية لكل حالة على حدة على قاعدة الأحكام الواردة بالقوانين واللوائح، ولهذا فإن أداة الترقية هي صدور القرار الإداري بها من الجهة المختصة[2].

ويعرّف القرار الإداري بأنه: "عمل قانوني نهائي يصدر عن سلطة إدارية وطنية ويترتب عليه آثار قانونية"[3].

فالإدارة بصفتها السلطة العامة التي تسعى لتحقيق مصلحة عامة، تصدر القرار الإداري بالترقية، بإرادتها المنفردة، ويكتسب القرار مشروعيته من استناده إلى القوانين واللوائح، ويحدث أثراً قانونياً وهو إنشاء الحق الذاتي للموظف، وتصدر الإدارة المختصة قرار الترقية في الشكل والإجراءات التي تراها مناسبة ما لم يلزمها المشرّع بشكل معين.

---

(1) بركات، عمرو، مرجع سابق، ص198.

(2) القاضي، وليد، مرجع سابق، ص100.

(3) الشيخ، عصمت، مرجع سابق، ص34.

والقرار الإداري بالترقية بعدّه عملاً قانونياً ويحدث آثاراً قانونية وهو إنشاء الحق الذاتي للموظف بالترقية يعدّ نافذاً بمجرد صدوره، ولا يسري إلا عدّاً من تاريخ صدور القرار[1]، بحيث لا يجوز أن يصدر القرار مع إرجاء آثاره إلى تاريخ لاحق، لما يشكله التأجيل من تقييد للسلطة الإدارية عند التاريخ المقرر للنفاذ، لأنه قد يتخلف شرط كان متحققاً بين تاريخ إصدار القرار وتاريخ النفاذ[2]. ويكون الإرجاء أحياناً في حدود ضيقة وقائماً على أسباب ومسوغات جدية كما في حالة تعيين أحد الموظفين مع إرجاء الآثار إلى ما بعد أداء خدمة العلم مثلاً.

من جهة ثانية، فإن قرار الترقية بعدّه قراراً إدارياً، لا يجوز أن يكون له أثر رجعي إلا في حال كان صادراً لتنفيذ حكم صادر عن جهة قضائية بإلغاء قرار ترقية غير صحيح[3].

ويؤدي قرار الترقية إلى تعديل المركز القانوني للموظف، سواء لجهة شغله وظيفة أعلى من الوظيفة الحالية أو بما يرتبه ذلك من زيادة في مسؤولياته وامتيازاته، لذا فإن الإدارة عليها التزام قانوني داخل إطار المشروعية بإصدار قرار الترقية صحيحاً وخالياً من العيوب سواء كان على أساس الأقدمية أو على أساس الاختيار، بحيث تلتزم الإدارة عند إجراء الترقية بالأقدمية بالترتيب الوارد في كشف الأقدمية ما لم يكن هناك مانع قانوني يحول دون ترقية الأقدم إلا أنها تملك السلطة التقديرية في تحديد الوقت الذي تراه يتناسب مع مصلحة العمل[4].

---

[1] الغنيمي، زينب، مرجع سابق، ص59، والسليطي، أحمد، مرجع سابق، ص87.

[2] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص220.

[3] بركات، عمرو، مرجع سابق، ص200.

[4] القاضي، وليد، مرجع سابق، ص106.

كما تلتزم الإدارة عند إجراء الترقية بالاختيار باتباع ما يقرره القانون واللوائح لقياس مستوى كفاءة الموظفين وذلك لضمان اختيار الأكفأ بين الموظفين لتولّي الوظيفة الأعلى، وعند تساوي أكثر من موظف في الجدارة والكفاية يُرقّى الأقدم[1].

ويشير تعريف القرار الإداري أنه قرار ملزم نظراً لأنه من مظاهر امتيازات الإدارة بعدّها سلطة عامة تسعى إلى تحقيق مصلحة عامة، فبصدور قرار الترقية من جانب الإدارة يعدّ نافذاً دون أن يتوقف نفاذه على موافقة الموظف الذي صدر قرار الترقية لصالحه، إذ يفترض أن قرار الإدارة صحيح ومشروع، وقرينة الصحة والسلامة هي أن الموظف الذي صدر قرار بترقيته يستحق دون غيره من الموظفين أن يشغل الوظيفة الأعلى درجة لجهة كفاءته وخبرته وصلاحيته لأداء مهمات هذه الوظيفة، وبما أن الموظف العام يشغل مركزاً تنظيمياً فإن التعديلات الوظيفية الصادرة وفقاً للقوانين واللوائح والقرارات الصادرة بهذا الشأن تسري على الموظف العام دون أن تتوقف على رضاه[2]، لذلك فإن قبول الموظف لقرار الترقية أمر لازم إذا قدرت السلطة المختصة أن مصلحة المرفق تقتضي أن يشغل الموظف المرقّى الوظيفة المرقّى إليها، وعدم تنفيذ الموظف لقرار الترقية من شأنه الإضرار بالمصلحة العامة، ولهذا فإن قرار الترقية عند صدوره، كما هو حق للموظف العام هو حق للإدارة، الأمر الذي يكسب قرار الترقية قوته التنفيذية في مواجهة كل من الموظف من جهة والإدارة من جهة ثانية[3].

وإذا كانت ترقية الموظف العام تتحقق بصدور قرار إداري من الجهة المختصة، وبالتالي يستمد الموظف حقه في الترقي من قرار الإدارة بالترقية، إلا أن الترقية الإلزامية أو

---

(1) القاضي، وليد، مرجع سابق، ص107.

(2) الغنيمي، زينب، مرجع سابق، ص60.

(3) السليطي، أحمد، مرجع سابق، ص90.

التلقائية تتحقق للموظف تلقائياً باستيفاء المدة المقررة بالقانون، وانتفاء موانع الترقية، لذا لا يشترط فيها صدور قرار منشئ من جانب الجهة الإدارية المختصة[1].

ويكون قرار الجهة الإدارية في هذه الحالة قراراً كاشفاً مؤكداً لحق الموظف في الترقية وليس قراراً منشئاً له[2]، لأنه يستحق الترقية من خلال ما قرره القانون بوجوب ترقيته بعد أن استوفى المدة اللازمة للترقية، وسلطة الإدارة في هذه الحالة تكون مقيدة بضرورة إصدار قرار بالترقية.

الفرع الثاني: الجهة المختصة بإصدار قرار الترقية:

يتمتع الوزير المختص في دولة الكويت بسلطة تقرير الترقية، إذ يشترط لحصولها صدور قرار من الوزير المختص بناءً على اقتراح من لجنة شؤون الموظفين في مجلس الخدمة المدنية وموافقة ديوان الموظفين في هذا المجلس، وهذا ما نصت عليه المادة (24) من قانون الخدمة المدنية الكويتي لسنة 1979م.

وتقتصر السلطة المذكورة على ترقية موظفي الدرجة الثانية والثالثة، أما ترقية موظفي الدرجة الأولى فتتم بمراسيم أميرية[3].

على أن المشرّع الكويتي خوّل مجلس الوزراء سلطة ترقية الموظف العام ولو لم تتوافر فيه شروط الترقية على أن يكون ذلك بناءً على طلب الوزير المختص وعرض ديوان الموظفين، وبشرط أن تكون الترقية إلى الدرجة التالية مباشرة وإلى وظيفة من نوع الوظيفة التي

---

[1] العبودي، محسن، مرجع سابق، ص179.

[2] القاضي، وليد، مرجع سابق، ص109.

[3] ومن ذلك: المرسوم الأميري الصادر في 3 إبريل 1972 بترقية رئيس إدارة الفتوى والتشريع إلى الدرجة الممتازة (ب). مشار إليه لدى: قباني، بكر، مرجع سابق، ص185، الهامش (2).

يشغلها الموظف المراد ترقيته، وهذا ما نصت عليه المادة (54) من المرسوم بقانون رقم (15) لسنة 1979 في شأن الخدمة المدنية.

أما المشرّع الأردني فنجده قد حرص على بيان السلطة المختصة بالترقية وحددها بالوزير المختص[1].

وكذلك تطلب المشرّع الأردني تشكيل لجنة يطلق عليها اسم لجنة شؤون الموظفين[2]، وأوضح كيفية تشكيلها؛ وبين الصلاحيات والمهمات المنوطة بهذه اللجنة[3]، ومن مهماتها التنسيب بترقية الموظفين من الفئتين الأولى والثانية، على أن يرفع التنسيب للوزير المختص، كما بين المشرّع أن قرار الترقية يجب أن يصدر من الوزير المختص[4].

وهنا نجد أن نظام الخدمة المدنية الأردني فيما يتعلق بالسلطة المختصة بالترقية يكاد يتوافق مع ما سار عليه قانون الخدمة المدنية الكويتي في كيفية تشكيل السلطة المختصة، وكيف أن هذه السلطة يصدر عنها قرار بتشكيل لجنة تُعنى بشؤون الموظفين، ويكون من مهماتها التنسيب للسلطة المختصة بترقية الموظفين، وأن قرار الترقية لا بد أن يصدر من السلطة المختصة.

---

(1) نظام الخدمة المدنية الأردني. ويقصد بالوزير المختص (المادة 2 من نفس النظام):

1. رئيس الوزراء فيما يتعلق بموظفي رئاسة الوزراء.
2. المرجع المختص فيما يتعلق بموظفي الديوان الملكي.
3. رئيس مجلس الأعيان فيما يتعلق بموظفي مجلس الأعيان، ورئيس مجلس النواب فيما يتعلق بموظفي مجلس النواب إذا كان المجلس منحلاً.
4. رئيس أي دائرة يمارس صلاحيات الوزير بموجب تشريعات خاصة فيما يتعلق بموظفي الدائرة.

(2) انظر: المادة (39/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(3) انظر: المادة (40/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(4) انظر: المادة (40/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

المبحث الثاني

الضوابط التي تحكم ترقية الموظف العام

هناك مجموعة من الشروط الواجب توافرها في ترقية الموظف العام، كما أن هناك مجموعة من المبادئ التي تحكم الترقية، وبعد أن تتوافر هذه الشروط والمبادئ، فإنه لا بد من توافر سلامة إجراءات الترقية، وخلوّها من الموانع التي تحول دون ترقية الموظف العام، وسأبحث هذه الشروط والمبادئ والإجراءات وموانع الترقية في ثلاثة مطالب.

المطلب الأول: شروط الترقية:

لخلق نظام موضوعي لعملية الترقية، فإن هنالك مجموعة من الشروط الواجب توافرها وهي شروط خاصة بالموظف، وأخرى خاصة بالوظيفة العامة، وهو ما سنتحدث عنه في فرعين:

الفرع الأول: شروط الترقية المتعلقة بالموظف:

"وفقاً للأنظمة الوظيفية المعمول بها في مختلف الدول ومنها نظام الخدمة المدنية الأردني وقانون الخدمة المدنية الكويتي، فإنه لا بد من توافر شروط خاصة بالموظف لكي يصار إلى ترقيته وهي ما يمكن إجماله في المسائل التالية، وهي: أ- مضي مدة معينة في الوظيفة الأدنى، ب- كفاءة الموظف لتولّي الوظيفة الأعلى، ج- عدم وجود جزاءات تأديبية، وأن لا يكون الموظف محالاً إلى القضاء أو المجالس التأديبية"[1]. وسأبحث هذه الشروط ضمن الفقرات الآتية:

---

(1) المعايعة، أحمد حمود (2009)، أحكام ترقية الموظف العام وآثارها في نظام الخدمة المدنية وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، ص18.

أ- مضي مدة معينة في الوظيفة الأدنى:

انطلاقاً من ضمان جدية تطبيق نظام الدرجات في الجهاز الإداري، فقد اشترط نظام الخدمة المدنية الأردني وقانون الخدمة المدنية الكويتي أن يكون الموظف قد أمضى الحد الأدنى للمدة المقررة للبقاء في الدرجة التي يشغلها قبل الترقية، وذلك لتمكين الموظف العام من اكتساب الخبرة والممارسة الفعّالة للأعمال المتصلة بوظائف كل درجة قبل صعوده المنتظم في درجات السلم الإداري[1].

ويضمن هذا الشرط عدم وجود تلاعب والتفاف حول قواعد الترقية عن طريق نقل الموظفين إلى مصلحة توجد بها وظائف خالية يمكن الترقية إليها، كذلك يساعد هذا الشرط في إعطاء الأولوية للعاملين بالجهة التي تم النقل إليها في الاستفادة بالدرجات الشاغرة فيها[2].

وبالرجوع إلى نظام الخدمة المدنية الأردني، وقانون الخدمة المدنية الكويتي، نجد بأنهما يشترطان لترقية الموظف أن يكون قد أمضى مدة معينة في الوظيفة الأدنى ليمنح بعدها الحق في ترقيته، وهذه المدة تختلف باختلاف طبيعة الترقية، وذلك على النحو التالي:

1. الترقية الوجوبية:

نصت المادة (78) من نظام الخدمة المدنية الأردني على أنه: "يُرفع الموظف من الفئتين الأولى والثانية وجوبياً من درجة إلى درجة أعلى منها وإلى الراتب الأعلى من راتبه مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحدة وفقاً للأحكام والشروط التالية: أ- أن يكون قد أمضى مدة لا تقل عن ثمانية أشهر خدمة فعلية في أعلى مربوط درجته ...".

---

[1] القاضي، وليد، مرجع سابق، ص179. والزعبي، خالد، مرجع سابق، ص344.

[2] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص175.

ويلاحظ في نص المادة (78/أ) السابق ذكره أنه اشترط في المدة المطلوبة لغايات الترفيع الوجوبي أن تكون فعلية، أي أن يكون الموظف على رأس عمله، وبهذا المفهوم فإن مدة الإعارة والتكليف المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 هي مدة محسوبة لغايات استحقاق الترفيع، وبالمقابل لا تعدّ مدة الإجازة دون راتب وعلاوات خدمة مقبولة لاستحقاق الترفيع، كما لا تحسب مدة الإحالة على الاستيداع لغايات الترفيع[1].

أما في قانون الخدمة المدنية الكويتي، فقد نصت المادة (23) بأن: "يرقى الموظف بالأقدمية في أول كانون الثاني أو أول تموز التالي لمضي سنة على بلوغ مرتبه آخر مربوط درجته".

فمن خلال هذا النص فإن الموظف العام في الكويت لا ينتظر دوره للحصول على الترقية، وإنما هو يستحقها بمجرد بقائه مدة سنة، إضافة إلى الحد الأقصى اللازم للبقاء في الدرجة متى كان مستواه في درجة جيد أو فما فوق[2].

2. الترقية الجوازية:

إن المدة التي اشترطها نظام الخدمة المدنية الأردني لترقية الموظف جوازياً تختلف باختلاف الدرجة أو الفئة التي سيتم ترقية الموظف منها أو إليها، وذلك على النحو التالي:

أ- الترقية من الدرجة الأولى من الفئة الأولى إلى الدرجة الخاصة من الفئة الأولى:

وهي تشترط مضي الموظف العام مدة لا تقل عن سنة واحدة في إحدى وظائف القيادية في المستوى الأول من الفئة الأولى.

---

[1] انظر: نص المادة (108/هـ) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

[2] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص218.

إذ نصت المادة (80/أ) على أنه: "يجوز ترفيع الموظف من الدرجة الأولى من الفئة الأولى إلى الدرجة الخاصة من الفئة الأولى وفقاً للشروط التالية:

1. أن يكون شاغلاً لإحدى الوظائف القيادية في المستوى الأول من الفئة الأولى لمدة لا تقل عن سنة واحدة.
2. أن يكون قد أمضى مدة لا تقل عن خمس سنوات خدمة فعلية في درجته.
3. أن يكون قد ورد عنه عن السنتين الأخيرتين تقريران سنويان لا يقل تقديره في كل منهما عن درجة ممتاز.
4. أن يكون قد أكمل برامج تدريبية نوعية تتلاءم وطبيعة المهمات القيادية والإشرافية لا تقل عن (80) ساعة تدريبية.

وقد أكدت على ذلك محكمة العدل العليا الأردنية إذ قضت بأنه: "لا يجوز ترفيع الموظف من الدرجة الأولى فئة أولى إلى الدرجة الخاصة إلا إذا كان قد أمضى في الدرجة الأولى مدة ثلاث سنوات خدمة فعلية أو كان يتقاضى راتباً يقل عن راتب السنة العاشرة من الدرجة الأولى من الفئة الأولى. وعليه ولما كان ترفيع المستدعي إلى الدرجة الخاصة مع أنه لم يمض في الدرجة الأولى فئة أولى أكثر من شهرين، فيكون إلغاء قرار ترفيع المستدعي وتصويب وضعه الوظيفي موافقاً للقانون"(1).

ب- الترقية من الفئتين الأولى والثانية من درجة إلى درجة أعلى منها:

وهي تشترط أن يكمل الموظف العام مدة فعلية لا تقل عن سنتين، وأن يتقاضى راتب السنة الثالثة على الأقل، وذلك استناداً لنص المادة (80/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني التي جاء فيها: "... يجوز ترفيع الموظف من الفئتين الأولى والثانية من درجة إلى درجة أعلى

---

(1) انظر: قرار محكمة العدل العليا رقم 99/258 تاريخ 2000/3/21، منشورات مركز عدالة.

منها وإلى الراتب الأساسي الأعلى من راتبه مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحدة، وفقاً للشروط التالية:

1. إذا أكمل في الدرجة مدة فعلية لا تقل عن سنتين ويتقاضى راتب السنة الثالثة منها على الأقل".

وإلى جانب هذه الشروط، يجب لترقية الموظف، استناداً لنص المادة (80) من نظام الخدمة المدنية، أن يكون قد أمضى مدة لا تقل عن ثمانية أشهر وهو على رأس عمله في دائرته في سنة الترفيع[1].

ويأتي هذا الشرط لعدم المساس بحقوق موظفي الجهة التي تم نقل الموظف إليها، أو إثارة الأحقاد في نفوسهم، بالإضافة إلى تمكين الموظف المنقول من الإحاطة بظروف العمل في الجهة المنقول إليها[2]. وقد تعرض القضاء الإداري المصري إلى ذلك الأمر: "أن المشرّع قد استهدف بذلك من جهة محاربة السعي للحصول على درجة في غير الجهة التي يعمل فيها الموظف دون وجه حق، ومن جهة أخرى قضت هذه الفقرة إلى رعاية آمال موظفي الجهة المنقول إليها هذا الموظف في التطلع إلى الترقية إلى الدرجات الأعلى التي تخلو في جهته منه، فاستلزمت ألا تكون ترقية الموظف المنقول إليها قبل مضي سنة من تاريخ نقله". وفي قرار آخر أكدت فيه أن الحكمة من هذا النص هي: "منع التحايل لإيثار الموظف المنقول بترقيته في الجهة المنقول إليها في نسبة الأقدمية وحرمان من كان يصيبه الدور في الترقية لولا مزاحمة المنقول

---

(1) حيث نصت المادة (80/ج) من نظام الخدمة المدنية على أنه: "يشترط لترفيع الموظف وفقاً لأحكام الفقرتين (أ) و (ب) من هذه المادة أن يكون قد أمضى مدة لا تقل عن ثمانية أشهر وهو على رأس عمله في دائرته في سنة الترفيع".

(2) الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص396.

له في فرصة الترقية فيحجبه بحكم أقدميته، الأمر الذي يفهم منه أن القيد الذي أورده الحكم المتقدم وحظر به النقل هو الذي يفوت على العامل دوره في الترقية بالأقدمية"[1].

ونص المادة (80/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني مشابه لما جاء في قانون الخدمة المدنية الكويتي، وذلك في المادة (24)، إذ لم تجز ترقية الموظف بالاختيار إلا بعد مضي سنة على الأقل، إضافة إلى شروط أخرى تتمثل في:

1. وجود درجة شاغرة.
2. أن يكون الموظف قد حصل في كلٍ من السنتين الأخيرتين على تقرير بأنه ممتاز.
3. ألا يكون الموظف قد رُقّي إلى درجته الحالية بالاختيار.

وهنا نجد أن نظام الخدمة المدنية الأردني قد اشترط مضي مدة ثمانية أشهر، فيما قانون الخدمة المدنية الكويتي أوجب مضي سنة، فإن هاتين المادتين متشابهتان إلى حد ما، وأرى أن مدة السنة هي الأفضل من حيث تماشيها مع الهدف المراد من الترقية بالاختيار.

ج- الترقية من الفئة الثالثة إلى الفئة الأولى:

تتعلق هذه الترقية في حال حصول الموظف العام في الفئة الثالثة على شهادته الجامعية الأولى، فهنا يجوز ترقيته للفئة الأولى في الدرجة المقررة للمؤهل الجامعي الحاصل عليه، وذلك بشرط أن يكون قد مضى على تعيينه بإحدى وظائف الفئة الثالثة مدة لا تقل عن أربع سنوات قبل حصوله على الشهادة الجامعية، وذلك استناداً لنص المادة (87/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني، في حين لم يعالج المشرّع الكويتي هذه المسألة؛ رغم أهميتها البالغة.

---

[1] نقلاً عن: الطماوي، سليمان، مرجع سابق، ص176.

د- كفاءة الموظف لتولّي الوظيفة الأعلى:

يبنى معيار كفاءة الموظف في هذا السياق على مجموعة من الخبرات والتدريبات والمهارات والتركيز على قيام الموظف بمهمات وظيفته وإنتاجه فيها، والتي يتم تقديرها وفق التقارير السنوية لأدائه ومؤهله العلمي وأقدميته في الدرجة الحالية والبرامج التدريبية التي شارك فيها، وهذه الخبرات والمهارات عبارة عن أساس يبنى عليها (اختيار أكثر الموظفين استحقاقاً للترفيع)[1].

ووفقاً لهذه الإحداثيات، ينبغي أن يكون الموظف على مستوى عالٍ من المهارة والقدرة على التكيف والاكتساب والقيام بمهمات وظيفته وإنتاجه فيها، وأخذ التقارير السنوية محط اهتمام ، ومن أجل ذلك كان للتدريب أهمية في صقل قدر الموظف وزيادة معرفته العلمية والعملية في شؤون الوظيفة، ولذلك يجب أن يجتاز الموظف بنجاح التدريب الذي تنتجه الإدارة التي يعمل بها له، ويصل إلى الهدف المراد من الفترات التدريبية، هنالك بعض الأنظمة الخاصة بشؤون الموظفين تشترط أن يجتاز الموظف الامتحان الذي قد تستلزمه التشريعات للترقية لبعض الوظائف في الدرجة الأولى[2].

ويتم تحديد الساعات التدريبية وفق المسار التدريبي المعتمد للموظفين، والذي يتضمن مجموعة من البرامج التدريبية التي يجب أن يلتحق بها الموظف أثناء تقدمه الوظيفي عبر الوظائف التي يترقى إليها، ويكتسب من خلالها بالحد الأدنى من المعارف والاتجاهات والمهارات اللازمة التي تؤهله للقيام بمهماته وواجباته الوظيفية، وهي عبارة عن مجموعة من

---

(1) القاضي، وليد، مرجع سابق، ص192 وما بعدها. وكنعان، نواف، مرجع سابق، ص33.

(2) كنعان، نواف، امتحانات التوظيف، مرجع سابق، ص34. والزعبي، خالد، مرجع سابق، ص412.

البرامج أهمها: برامج الإدارة المتقدمة، برامج الإدارة الوسطى، برامج الإدارة التأهيلية، برامج الإدارة التأسيسية، برامج موظفي الفئة الثالثة، برامج توجيه الموظف الجديد[1].

و المشرّع الكويتي لم ينص على هذا الشرط، وإنما أعطى اهتمامه على توضيح معايير الترقية التي تتم سواء بالأقدمية أو بالاختيار مع توضيح شروط كل منهما دون ذكر للبرامج التدريبية التي عالجها المشرّع الأردني كونها شرطاً أساسياً للترقية.

ومن أجل ذلك تختلف هذه المعايير التي تؤسس كفاءة الموظف للترقية من عدمه، باختلاف الفئة والدرجة التي سيتم الترقية إليها، بالإضافة إلى نوع الترقي أكان وجوبياً أم جوازياً؟ وذلك على النحو التالي:

أولاً: الترقية الوجوبية:

ميّز نظام الخدمة المدنية الأردني في المادة (78) منه بين الساعات التدريبية الواجب اجتيازها من قبل الموظف العام لحصوله على الترقية، إذ اشترط في الموظف المراد ترفيعه وجوبياً من الدرجة الأولى إلى الدرجة الخاصة أن يكون قد شارك في برامج تدريبية لا تقل مدتها عن (100) ساعة تدريبية[2].

أما في حال ترقية الموظف العام من الفئتين الأولى والثانية من درجة إلى درجة أعلى منها، وإلى الراتب الأعلى من راتبه مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحدة، أن يكون قد خضع إلى برامج تدريبية مكثفة ضمن الدرجة الواحدة لا تقل مدتها عن (20) ساعة تدريبية، وفقاً للمسار التدريبي المعتمد للموظفين[3].

---

[1] المعايعة، أحمد حمود (2009)، أحكام ترقية الموظف العام وآثارها في نظام الخدمة المدنية وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة، ص24.

[2] المعايعة، أحمد، مرجع سابق، ص24.

[3] المعايعة، أحمد، مرجع سابق، ص25.

وتجدر الاشارة إلى أن الترقية الوجوبية لا تشترط حصول الموظف العام على شهادة علمية معينة أو على تقديرات معينة في التقارير السنوية اللاحقة، وتبعا لذلك فإنه متى ما توافرت شروط الساعات التدريبية والمدة القانونية فإنه يتوجب ترقية الموظف استناداً لأحكام نص المادة (78) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

ثانياً: الترقية الجوازية:

إن من شروط ترفيع الموظف من الدرجة الأولى من الفئة الأولى إلى الدرجة الخاصة من الفئة الأولى أن يكون قد أكمل برامج تدريبية نوعية مكثفة تتناسب مع طبيعة المهمات المراد القيام بها و القيادية والإشرافية ولا تقل عن 80 ساعة تدريبية، وذلك استناداً لنص المادة (80/أ/4) من نظام الخدمة المدنية الأردني[1].

وبالنسبة لشرط التدريب للموظف لترفيعه جوازياً من الفئتين الأولى والثانية من درجة إلى درجة أعلى منها ضمن الفئة الواحدة، فإنه يشترط أن يكون الموظف قد شارك في برامج تدريبية مكثفة ضمن الدرجة الواحدة لا تقل مدتها عن (40) ساعة تدريبية وفقاً للمسار التدريبي المعتمد، استناداً لنص المادة (80/ب/3) من نظام الخدمة المدنية[2].

لكن في حالات تتطلبها طبيعة العمل لوظائف في بعض الدوائر، يجوز لغايات الترفيع الاستثناء من شروط البرامج التدريبية بقرار من مجلس الخدمة المدنية بناءً على طلب الدائرة التي يعمل لديها الموظف بعد الاستئناس برأي ديوان الخدمة المدنية، وتنطبق هذه الحالة على وزارة التربية والتعليم لصعوبة عقد دورات تدريبية لكافة موظفيها[3].

---

[1] تنص المادة (80/أ/4) "أن يكون قد أكمل برامج تدريبية نوعية تتلاءم مع طبيعة المهمات القيادية والإشرافية لا تقل عن (80) ساعة تدريبية".

[2] المعايعة، أحمد، مرجع سابق، ص25.

[3] انظر: المعايعة، أحمد، مرجع سابق، ص25. والمادة (83) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

وبالنسبة للتقديرات المعينة في التقارير السنوية للسنوات السابقة، فإنه يشترط في الترفيع الجوازي للموظف من الدرجة الأولى من الفئة الأولى إلى الدرجة الخاصة من الفئة الأولى أو ترفيع الموظف جوازياً من الفئتين الأولى والثانية من درجة إلى درجة أعلى منها ضمن الفئة الواحدة، أن يكون قد ورد عن الموظف عن السنتين الأخيرتين تقريران سنويان لا يقل تقديره في كل منهما عن درجة ممتاز[(1)].

وقد أقرت واعتمدت على ذلك محكمة العدل العليا الأردنية، حين قضت بأنه: "يستفاد من التقريرين السنويين المنظمين بحق المستدعي عن عامي 1998 و 1999 المبرزين ضمن الملف السري للمستدعي، بأن المستدعي قد حصل على تقدير جيد جداً عن عام 1998 وعلى تقدير جيد جداً عن عام 1999، وأن المستدعي لم يطعن بهذين التقديرين. وبناء على ذلك، فإن استثناءه من الترفيع الجوازي يكون متفقاً مع الأسس المعتمدة للترفيعات الجوازية المشار إليها ما دام متفقاً مع الأسس المعتمدة للترفيعات الجوازية المشار إليها ما دام أن المستدعي لم تقدر كفايته عن عامي 1998 و 1999 بدرجة ممتاز"[(2)].

كما أقرت بأنه: "عند النظر في انتقاء أكثر الموظفين استحقاقاً للترفيع، تُراعى العدّات المتعلقة بكفاءة الموظف للقيام بمهمات وظيفته وإنتاجه فيها ومسؤولياته الوظيفية، وتعدّ التقارير السنوية الخاصة بالموظف عن السنتين الأخيرتين في تقرير الكفاءة والمؤهل العلمي الذي يحمله وأقدميته في الدرجة الحالية والبرامج التدريبية التي شارك فيها هي المعتمدة في ديوان الخدمة المدنية"[(3)].

---

(1) انظر: المادة (80/أ/3 و ب/3) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(2) انظر: قرار محكمة العدل العليا رقم 2001/236 تاريخ 2001/11/25، منشورات مركز عدالة.

(3) انظر: قرار محكمة العدل العليا رقم 99/179 تاريخ 2000/4/3، منشورات مركز عدالة.

وبالمقابل، نجد أن قانون الخدمة المدنية الكويتي أشار في المادة (24) منه إلى أن يكون الموظف حاصلاً على مرتبة ممتاز في تقرير السنتين الأخيرتين.

ج- عدم وجود جزاءات تأديبية على الموظف:

إن نظام الخدمة المدنية الأردني لم ينص على عقوبة تنزيل الدرجة كما ورد في قانون الخدمة المدنية الكويتي[1]، "لكن وبالرجوع إلى نص المادة (73/ج) من نظام الخدمة المدنية الأردني يرى جانب من الفقه أن المشرّع قد نص على عدم جواز أن يزيد تقدير الموظف عن جيد إذا تم إيقاع العقوبات التأديبية بحقه"[2]. وعليه، فمن غير الجائز أن تتم ترقية هذا الموظف جوازياً، كون الترقية الجوازية تشترط أن يكون الموظف حاصلاً على تقدير ممتاز – كما ذكرنا سابقاً –. وعلى ذلك لا يجوز النظر في ترفيع موظف وقّعت عليه عقوبة من العقوبات التأديبية ضمن الحدود المنصوص عليها في نظام الخدمة المدنية الأردني[3].

ومن جهة أخرى، يستفاد من نص المادة (149/أ) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 أن الموظف يوقف عن عمله بقرار من الوزير إذا تمت إحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة لارتكابه مخالفة سلوكية أو جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة أو تمت إحالته من المدعي العام إلى المحكمة؛ لارتكابه أي جناية أو جنحة مخلة بالشرف. وبهذا فإن توقّف ترقية الموظف من فئة إلى فئة (تعديل أوضاع) أو ترفيعه الوجوبي أو الجوازي لحين صدور القرار النهائي من المجلس التأديبي أو الحكم القضائي القطعي ببراءة الموظف المحال إلى أي من هاتين الجهتين من المخالفة المسلكية أو الجريمة التي أسندت إليه حسب مقتضى الحال أو الحكم بعدم مسؤوليته عما أسند إليه أو منع محاكمته أو

---

(1) انظر: المادة (4/28) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

(2) المعايعة، أحمد، مرجع سابق، ص29.

(3) الزعبي، مرجع سابق، ص216. والمعايعة، أحمد، مرجع سابق، ص29.

شموله بالعفو العام[1]، فيستحق ترقية عن الفترة التي أوقف خلالها إذ يتم توفير شاغر وظيفي للموظف الموقوف ليصار إلى ترقيته[2].

وقد نصت المادة (82) من نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 على أحكام واضحة للكيفية التي يعامل مع الموظف الموقوف عن العمل بخصوص ترفيعه، فإذا تمت إحالة الموظف إلى القضاء أو إلى المجلس التأديبي فلا ينظر في ترفيعه إذا كان مستحقاً للترفيع الوجوبي إلا بعد صدور القرار القضائي أو التأديبي بحقه واكتسابه الصفة القطعية، على أن تترك إحدى الدرجات شاغرة ليتم ترفيعه إليها إذا صدر القرار ببراءته أو الحكم بعدم مسؤوليته من التهمة الجزائية أو المسلكية التي أسندت إليه، ويعدّ تاريخ ترفيعه في هذه الحالة من تاريخ ترفيع الموظف الذي يتساوى معه في حق الترفيع، وكان قد رفع قبل صدور القرار القضائي أو التأديبي[3].

كما أن المشرّع الكويتي عدّ من الآثار التي تترتب على صدور قرار بتوقيع عقوبة تأديبية بحق الموظف العام هو تأجيل ترقيته خلال مدة معينة، وهو ما نصت عليه المادة (68) من المرسوم بالقانون الخاص بنظام الخدمة المدنية، وسوف نعالج هذا الموضوع عند الحديث عن موانع الترقية في المطلب الثالث من هذا المبحث.

الفرع الثاني: شروط الترقية المتعلقة بالوظيفة ذاتها:

هناك مجموعة من الشروط التي لا بد من توافرها في الوظيفة لإصدار قرار الترقية، تتمثل في أن تكون الترقية إلى الدرجة التالية للدرجة التي يشغلها الموظف، وأن تكون الترقية

---

[1] المعايعة، أحمد، مرجع سابق، ص29-30.

[2] انظر: المادة (155/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

[3] انظر: المادة (82) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

لوظيفة شاغرة، وأن تكون الترقية لوظيفة من ذات الوظائف النوعية التي تتدرج فيها وظيفته. وسنجمل الحديث عن هذه الشروط بما يلي:

أولاً: أن تتم الترقية إلى الدرجة التالية مباشرة للدرجة التي يشغلها الموظف وأن تكون الوظيفة شاغرة:

يرجع السبب في اشتراط هذا الشرط إلى تمكين الموظف من المرور على كافة درجات ووظائف الوحدة الإدارية، ومن ثم تمكينه من مختلف المهمات والاختصاصات المنوطة بها، الأمر الذي يكسبه الخبرة بخصوص هذه المهمات وتلك الاختصاصات[1]، كما أن هذا الشرط قد يقف عقبة في سبيل المحسوبية والوساطة وذلك بمنع ترقية أصحاب الجاه إلى الدرجات العليا دون المرور بالدرجات الدنيا أو المتوسطة، وهذا بدوره يسبب الإحساس بالظلم وعدم الطمأنينة والشعور بعدم الاستقرار لباقي أفراد الوحدة الإدارية[2].

وقد نص المشرّع الكويتي على هذا الشرط في المادة (22) من قانون الخدمة المدنية بقوله: " .... وفي جميع الأحوال لا تكون ترقية الموظف إلاّ إلى الدرجة التالية مباشرة ...". كما نص في المادة (23) من القانون نفسه على ضرورة وجود درجة شاغرة.

وقد أشار نظام الخدمة المدنية الأردني لهذا الشرط في المادة (77/أ) منه، وذلك بالقول: "يتم ترفيع الموظف إلى وظيفة شاغرة في الملاّك، ويتم ترفيعه من درجة إلى درجة أعلى منها وإلى الراتب الأعلى من راتبه مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحدة". وبالتالي ليس من المقبول منطقياً أن تتم الترقية إلى وظيفة يشغلها موظف آخر، لما في ذلك من خلل بالتنظيم

---

(1) المعايعة، أحمد، مرجع سابق، ص31.

(2) الغنيمي، زينب، مرجع سابق، ص96.

الإداري السليم للوظائف العامة، ولما يمكن أن يشكل في ازدواجية وتعارض وظيفي [1]، أي لا يمكن ترقية موظف إلى وظيفة مشغولة، إذ يصبح على رأس الوظيفة الواحدة موظفان، وهو أمر مخالف لأبسط القواعد القانونية[2].

وتملك الإدارة الحرية الكاملة في شغل أو عدم شغل الوظائف الخالية، وللإدارة الحرية في اختيار الوقت المناسب لشغل هذه الوظيفة وطريقة إشغالها ضمن الإجراءات والأصول القانونية التي تملك، فيمكن للإدارة شغل وظيفة معينة بالنقل من بين الموظفين أو التعيين من خارج الإدارة طالما لا يشوب عملها انحراف أو إساءة استعمال السلطة[3].

ثانياً: أن تكون ترقية الموظف لوظيفة من ذات مجموعة الوظائف النوعية التي تندرج فيها وظيفته:

الفائدة منها هي المحافظة على مبدأ التخصص بما له من ضرورة ومزايا لا يجوز إغفالها، وبالنتيجة الحرص على أن لا يُرقّى الموظف إلى وظيفة مغايرة لتخصصه الوظيفي يمكن أن لا يحسن القيام بأعبائها[4].

إن المجموعة النوعية هي الأساس في الترقية، وتعدّ وحدة واحدة لا تتجزأ في هذا المجال بحيث يتنافس جميع العاملين المستوفين للشروط في المجموعة النوعية الواحدة عند الترقي إلى ذات المجموعة، فلا يجوز ترقية موظف من مجموعة فنية إلى أخرى إدارية للحصول على المزيد من المزايا.

وقد نص المشرّع الكويتي على هذا الشرط في المادة (22) من قانون الخدمة المدنية بقوله: " ... وفي جميع الأحوال لا تكون ترقية الموظف إلا إلى الدرجة التالية لدرجته مباشرة

---

(1) حبيش، مرجع سابق، ص92.

(2) شطناوي، علي خطار (1999)، دراسات في الوظيفة العامة، منشورات الجامعة الأردنية، عمان، ص102. وحبيش، فوزي، مرجع سابق، ص124.

(3) الحلو، مرجع سابق، ص316.

(4) الحلو، مرجع سابق، ص317.

وفي نفس المجموعة التي تتدرج فيها ...". هذا ولم يشر المشرّع الأردني إلى هذا الأمر في نص المادة (77/أ) من نظام الخدمة المدنية.

المطلب الثاني: مبادئ الترقية وإجراءاتها:

هناك مجموعة من المبادئ التي تحكم ترقية الموظف العام، هذا فضلاً عن توافر إجراءات معينة تضمن سلامة الترقية، وسأبحث مبادئ الترقية وإجراءاتها في فرعين:

الفرع الأول: مبادئ الترقية:

هناك مجموعة من المبادئ التي تحكم ترقية الموظفين، إلى جانب الشروط التي أشرنا إليها، وهذه المبادئ لا بد من عدّها والأخذ بها عند اتخاذ القرارات الخاصة بالترفيع، آخذين بعين العدّ ضرورة أن تكون هذه العدّات موضوعية تكفل حيدتها ونزاهتها. والترقية تخضع لمبدأين أساسيين هما[1]: مبدأ تكافؤ الفرص، ومبدأ المساواة.

ولقد حرص المشرّع الأردني على تحقيق هذين المبدأين في نظام الخدمة المدنية الذي جاء في المادة (81) منه ما يلي: "تُراعى العدّات المبينة أدناه بالإضافة إلى شروط الترفيع الأخرى الواردة في هذا النظام عند اختيار أكثر الموظفين استحقاقاً للترفيع الجوازي، على أن تؤخذ هذه العدّات حسب أولويتها بالتسلسل التالي:

1. أقدمية الموظف في الحلول في الدرجة الحالية.
2. أقدمية الموظف في الحلول في الدرجة السابقة.
3. أقدمية الموظف في التعيين في الخدمة المدنية.
4. المؤهل العلمي للموظف.
5. مجموع الساعات التدريبية التي شارك فيها الموظف وفقاً للمسار التدريبي المعتمد.

---

(1) السليطي، أحمد، مرجع سابق، ص104.

ولغايات تطبيق عدّ المؤهل العلمي للموظف المستحق للترفيع الجوازي، فإنه يعتمد المؤهل العلمي للطبيب وفقاً للشهادات المبينة أدناه وحسب أولويتها بالتسلسل التالي[1]:

1. شهادة التخصص الفرعي من المجلس الطبي الأردني أو ما يعادلها بعد الحصول على شهادة التخصص من المجلس الطبي الأردني.
2. شهادة التخصص من المجلس الطبي الأردني أو ما يعادلها.
3. الشهادة الجامعية الثالثة.
4. الشهادة الجامعية الثانية أو شهادة التخصص العالي في الطب البشري.
5. الدبلوم بعد الحصول على الشهادة الجامعية الأولى.
6. الشهادة الجامعية.

وهكذا فإن العدّات الواجب مراعاتها في استحقاق الموظفين للترفيع وفي ضوء الأولويات والعدّات الواردة في نظام الخدمة المدنية رقم (30) لسنة 2007 وتعديلاته، فإنه ليس من الجائز قانوناً الاستناد إلى أي عدّ آخر لم يرد ذكره سابقاً، لأن هذه العدّات وردت على سبيل الحصر[2].

بعد هذا الاستعراض للعدّات التي أخذها المشرّع الأردني بعين العدّ عند اختيار أكثر الموظفين استحقاقاً للترفيع، نجد أن نظام الخدمة المدنية الأردني قد رجّح معيار الكفاءة كأساس يقوم عليه نظام الترقية في الأردن، مع الالتزام بالأقدمية عند تساوي درجة الكفاءة، جامعاً بذلك بين معياري الأقدمية والكفاءة. في حين أن المشرّع الكويتي لم يعالج هذه العدّات في قانون الخدمة المدنية؛ رغم أهميتها.

---

[1] انظر: المادة (81/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

[2] شطناوي، علي، مرجع سابق، ص105.

الفرع الثاني: إجراءات الترقية:

بعد استيفاء الموظف لجميع الشروط والعدّات المذكورة، يمكن القول بأنه أصبح مستحقاً للترقية إلى الوظيفة الأعلى الشاغرة، فإن ذلك لا يعني انتقال الموظف بصورة تلقائية إلى وظيفته الجديدة، وإنما لا بد من صدور قرار من الجهة المختصة وفقاً للإجراءات التي حددها المشرّع.

ويلاحظ هنا أن المشرّع الأردني كان موفقاً في تنظيمه لتلك الإجراءات أكثر من المشرّع الكويتي، لأن الأخير لم يوضح هذه الإجراءات ضمن النصوص الناظمة للترقية في قانون الخدمة المدنية، وإنما اكتفى بإعطاء الوزير المختص صلاحية اتخاذ قرار الترقية بناءً على اقتراح لجنة شؤون الموظفين وموافقة ديوان الموظفين لدى مجلس الخدمة المدنية الكويتي، ولعل السبب في ذلك أن المشرّع الكويتي لم يأخذ بالفئة في الترقية، وإنما بالدرجة للترقية.

لذلك، سأتناول هذه الإجراءات في ضوء نظام الخدمة المدنية الأردني وعلى النحو الآتي:

أولاً: موظفو الفئة الأولى:

تطرق نظام الخدمة المدنية الأردني إلى إجراءات ترقية موظفي الفئة الأولى وعين الجهة المختصة بذلك، إذ نصت المادة (37) من هذا النظام على أن ترفيع الموظفين ضمن درجات الفئة الأولى هو من اختصاص اللجنة المركزية لشؤون الموظفين. وتؤلف هذه اللجنة في ديوان الخدمة المدنية برئاسة رئيس الديوان، وعضوية كل من أمين عام الديوان، ومدير عام دائرة الموازنة العامة، ومستشار من ديوان التشريع والرأي، وأمين عام الدائرة المختصة. وتتخذ هذه اللجنة قراراتها بالإجماع أو بأكثرية أصوات الحاضرين، وتعد اجتماعاتها قانونية بحضور

أربعة من أعضائها، على أن يكون الرئيس من بينهم أو من ينوب عنه، والأمين العام للدائرة المختصة[1].

ثانياً: موظفو الفئة الثانية:

أناط المشرّع الأردني مهمة ترفيع موظفي الفئة الثانية إلى الفئة الأولى باللجنة المركزية لشؤون الموظفين، والمختصة أيضاً – كما ذكرنا – بترفيع الموظفين ضمن درجات الفئة الأولى، ووفقاً لنفس الأحكام المذكورة بالمادة (37) من نظام الخدمة المدنية. أما بالنسبة لمهمة ترفيع موظفي الدائرة ضمن درجات الفئة الثانية، فتتولاها لجنة شؤون الموظفين. وتؤلف هذه اللجنة في كل وزارة أو مؤسسة رسمية عامة تابعة للحكومة برئاسة أمين عام الدائرة وعضوية كل من مدير الوحدة المختصة بإدارة الموارد البشرية واثنين من موظفي الدائرة من الفئة الأولى، وأحد موظفي الديوان من الفئة الأولى يعينه رئيس الديوان[2].

وتجتمع هذه اللجنة بدعوة من رئيسها ويكون اجتماعها قانونياً بحضور ما لا يقل عن أربعة من أعضائها على أن يكون من بينهم رئيس اللجنة وعضو الديوان، وتتخذ قراراتها بإجماعهم. وفي حالة الاختلاف في الرأي يرفع الأمر إلى اللجنة المركزية لتنظر فيه، أما بالنسبة لتنسيبات الترفيع فيتم رفعها إلى الوزير المختص ليصدر قراره بشأنها[3].

ثالثاً: موظفو الفئة الثالثة:

حدد نظام الخدمة المدنية الأردني الجهة الإدارية المختصة بترفيع موظفي الفئة الثالثة، حيث تتولاها لجنة شؤون الموظفين وذلك بمقتضى المادة (3/40) من هذا النظام، الذي أسند مهمة التنسيب بترفيع موظفي الدائرة إلى الدرجة الأعلى ضمن الفئة الثالثة إلى هذه اللجنة. كما

---

(1) المعايعة، أحمد، مرجع سابق، ص33.

(2) انظر: المادة (39/أ) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(3) انظر: المادة (39/ب) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

أن هذا التنسيب يرفع إلى الوزير المختص ليصدر قراره بشأنه وفقاً للأحكام السابقة التي ذكرناها عند ترفيع موظفي الفئة الثانية[1].

يتضح من خلال العرض السابق، أن قرار الترقية لا يصبح نافذاً ومنتجاً لجميع آثاره إلا بعد صدوره من السلطة الإدارية المختصة وفقاً للإجراءات المحددة في نظام الخدمة المدنية الأردني، وعندئذ يصبح هذا القرار قابلاً للتنفيذ لا سيما في مواجهة الموظف المخاطب به، بحيث يتمتع بكل ما يرتبه قرار الترقية من حقوق ومزايا وآثار قانونية ومالية وأدبية. ومن المسلم به أن قرار الترقية يعد نافذاً من تاريخ إصداره من الجهة النهائية المختصة[2].

المطلب الثالث: موانع الترقية:

هناك حالات معينة يكون فيها الموظف مستوفياً لكل الشروط المطلوبة للترقية، ولكن لا تتم ترقيته بسبب وجود مانع يحول دون ذلك. وتجب الإشارة إلى أن هذه الموانع محددة بنصوص حصرية لا يمكن للإدارة الإضافة إليها أو التوسع فيها. كما أن هذه الموانع مؤقتة، بحيث تحرم الموظف من الترقية خلال مدة معينة، إلى أن يزول المانع أو العائق الذي منع عنه الترفيع. وهذه الموانع تتمثل في الحالات التالية:

الحالة الأولى: إحالة الموظف إلى القضاء أو المجلس التأديبي:

نصت المادة (82) من نظام الخدمة المدنية الأردني على أنه: "إذا أحيل الموظف إلى القضاء أو المجلس التأديبي فلا ينظر في ترفيعه إذا كان مستحقاً للترفيع الوجوبي إلا بعد صدور القرار القضائي أو التأديبي بحقه واكتسابه الصفة القطعية، على أن تترك إحدى الدرجات شاغرة ليتم ترفيعه إليها إذا صدر القرار ببراءته أو الحكم بعدم مسؤوليته من التهمة الجزائية أو

---

[1] المعايعة، أحمد، مرجع سابق، ص29.

[2] انظر: المادة (24) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

المسلكية التي أسندت إليه، ويعدّ تاريخ ترفيعه في هذه الحالة من تاريخ ترفيع الموظف الذي يتساوى معه في حق الترفيع وكان قد رفع قبل صدور القرار القضائي أو التأديبي".

كما تنص المادة (67) من المرسوم بقانون الخدمة المدنية الكويتي بأنه: "لا تجوز ترقية الموظف الموقوف عن العمل أو المحال إلى التحقيق أو إلى المحاكمة الجزائية في جناية أو في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة خلال مدة الوقف أو الإحالة، فإذا ثبت عدم مسؤوليته أو عوقب بالإنذار وجب عند ترقيته رد أقدميته في الوظيفة المرقى إليها إلى التاريخ الذي استحقها فيه".

الحالة الثانية: تأجيل الترقية كعقوبة تبعية:

تنص المادة (68) من المرسوم بقانون الخدمة المدنية الكويتي على أنه: "لا يجوز النظر في ترقية موظف وقعت عليه إحدى العقوبات التأديبية إلا بعد انقضاء الفترات المحددة قرين كل منها:

- ستة شهور في حالة الخصم من المرتب لمدة تزيد على الأسبوع.
- سنة في حالة خفض المرتب.
- سنتان في حالة خفض الدرجة.

وتحسب فترات التأجيل المشار إليها من تاريخ توقيع العقوبة ولو تداخلت في فترة أخرى مترتبة على عقوبة سابقة".

والملاحظ هنا أن المشرّع الكويتي لم يشر إلى عقوبة الإنذار بوصفها أحد الجزاءات التي تؤدي إلى تأجيل الترقية، ولعل السبب في ذلك لبساطة هذا الجزاء الذي لا يبرر أن يكون مؤثراً في ترقية الموظف.

أما المشرّع الأردني فلم يتطرق إلى هذه المسألة في نظام الخدمة المدنية الحالي لسنة 2007، مع أنه تطرق إليها في المادة (143) من نظام الخدمة المدنية الملغى، إذ نصت الفقرة الأولى منها على أن: "تنفذ العقوبة التأديبية بتنزيل راتب الموظف بما لا يزيد على ثلاث زيادات سنوية، ولا ينظر في ترفيعه في هذه الحالة قبل مرور عدد من السنوات يعادل عدد الزيادات السنوية التي شملتها العقوبة". أما الفقرة الثانية من نفس المادة فقد نصت على عقوبة تنزيل الدرجة التي تنفذ بوضع الموظف في الدرجة الأدنى مباشرة من الدرجة التي يشغلها، وبراتب السنة المناظرة لها، ولا ينظر في ترفيعه في هذه الحالة قبل مرور ثلاث سنوات على تنزيل درجته.

الحالة الثالثة: منع ترقية الموظف الحاصل على تقارير أداء منخفضة:

رتب المشرّع الأردني والكويتي على مستوى تقارير أداء الموظف العديد من النتائج الإيجابية والسلبية التي تؤثر على الوضع الوظيفي للموظف العام محل التقييم. وقد تأثر نظام الترقية كوضع وظيفي بنتائج تقارير أداء الموظف، إذ من الشروط الأساسية اللازمة لهذه الترقية حصول الموظف على التقارير ذات التقديرات العالية. وقد لاحظنا أن نظام الخدمة المدنية الأردني قد أخذ بنتيجة التقارير السنوية ضمن العدّات التي تُراعى عند النظر في اختيار أكثر الموظفين استحقاقاً للترفيع، كما أنه اشترط لترفيع الموظف بالدرجة حسب نظام الأقدمية أن يرد عنه في السنتين الأخيرتين تقريران سنويان بتقدير لا يقل عن ممتاز في كل منهما[1]، وهذا ما نص عليه أيضاً المشرّع الكويتي في المادة (24) من قانون الخدمة المدنية.

وهكذا نرى بأنه يترتب على حصول الموظف على تقدير أداء منخفض في التقارير السنوية الخاصة به أثر سلبي يتمثل في منعه من الترقية، إذ إن نتيجة هذه التقارير تعد شرطاً

---

[1] انظر: المادة (3/80) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

أساسياً للنظر في ترفيعه، فإذا كانت تقارير أداء الموظف سيئة، فإن هذا يعني أنه ليس قادراً على شغل وظيفة أعلى من وظيفته الحالية ذات اختصاصات وسلطات ومسؤوليات أكبر. ولعل المشرّع الأردني والكويتي قد قصدا من هذا المنع حث الموظفين على تجنب الحصول على تقارير أداء منخفضة، والعمل على تحسين إنجازهم الوظيفي كي لا يحرموا من الترقية.

الحالة الرابعة: الوقف الاحتياطي عن العمل كمانع للترقية:

الوقف الاحتياطي عن العمل هو إجراء احتياطي مؤقت، غايته تنحية الموظف عن أعمال وظيفته بصفة مؤقتة[1]. ويهدف هذا الإجراء إلى ضمان عدالة وموضوعية محاكمة الموظف المخالف، وإقصائه عن وظيفته لكي لا يؤثر قيامه بالعمل على مجريات القضية أو التحقيق فيها[2]. وتجدر الإشارة إلى أن الوقف الاحتياطي الذي يعد مانعاً من موانع الترقية هو الذي يوقع على الموظف بقوة القانون وحسب نص المادة (149) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

فقد نصت هذه المادة على أنه: "أ. يوقف الموظف عن العمل بقرار من الوزير في الحالات التالية: 1. إذا تمت إحالته من دائرته إلى المجلس التأديبي أو المدعي العام أو المحكمة لارتكابه مخالفة مسلكية أو جناية أو جنحة مخلة بالشرف أو بواجبات الوظيفة ...".

فإذا ربطنا بين هذه المادة وبين المادة (182) من نفس النظام التي تقضي بأنه: "إذا أحيل الموظف إلى القضاء أو المجلس التأديبي فلا ينظر في ترفيعه إلا بعد صدور القرار التأديبي القطعي". فإننا نجد بأن المشرّع الأردني قد رتب أثراً على الوقف الاحتياطي يتمثل في منع ترفيع الموظف الموقوف عن العمل. فكأن مضمون المادتين معاً يقضي بأن الموظف الموقوف

---

[1] انظر: نص المادة (149) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

[2] السليطي، أحمد، مرجع سابق، ص119.

عن العمل، بسبب إحالته إلى مجلس تأديبي، لا ينظر في ترفيعه إذا كان مستحقاً للترفيع، إلا بعد صدور القرار التأديبي النهائي بحقه، فإذا ثبتت براءته يتم ترفيعه من تاريخ استحقاق الموظف للترقية الذي يتساوى معه في حق الترفيع، وكان قد رفع قبل صدور القرار التأديبي.

كما أن المادة (67) من قانون الخدمة المدنية الكويتي تنص على أنه: "لا تجوز ترقية الموظف الموقوف عن العمل ...". فهذا النص يعد نصاً صريحاً بعدّ الوقف عن العمل من موانع الترقية.

وهناك الموانع المتعلقة بانفكاك أو انقطاع الموظف عن وظيفته كالنقل، والإعارة، والإجازة، وهذه الموانع لم يعالجها المشرّع الأردني ولا المشرّع الكويتي، بخلاف المشرّع المصري الذي نظمها بموجب قانون العاملين المدنيين[1].

المبحث الثالث

معايير ترقية الموظف العام

تنتهج تشريعات الوظيفة العامة عدة أساليب لترقية الموظف العام، الترقية بالأقدمية والترقية بالاختيار والجمع بين الأسلوبين معاً، ويختلف التعامل مع هذه الأساليب وفق قانون أو نظام الخدمة المدنية من بلد لآخر.

وسوف نبحث بالتفصيل في أساليب الترقية مع بيان موقف المشرّعين الأردني والكويتي منها، وذلك في ثلاثة مطالب.

المطلب الأول: الترقية بالأقدمية (الوجوبية):

سأبحث مفهوم الترقية بالأقدمية، ومن ثم قاعدة تحديد الأقدمية، ومدى سلطة الإدارة في هذا الأسلوب، وذلك في ثلاثة فروع.

---

[1] للتفصيل راجع: القاضي، وليد، مرجع سابق، ص268-299.

الفرع الأول: مفهوم الترقية بالأقدمية:

الأقدمية هي مركز قانوني ذاتي تحدده القوانين واللوائح، وبه يتحدد وضع الموظف وترتيبه بين زملائه[1]، حيث يرقّى الموظف الذي قضى الحد الأدنى المقرر في درجته الوظيفية إلى الدرجة الوظيفية التي تعلوها مباشرة بشكل شبه آلي[2].

وهذا يعني أن الترقية بالأقدمية تعتمد على واقعة مادية وهي ترتيب الموظف في كشوف الأقدمية دون النظر إلى المعايير الموضوعية التي تراعي جانب العمل الوظيفي وصالحه. وعليه فإن الإدارة معنية بالقيام بتسوية أقدمية الموظف قبل إجراء الترقية.

ووفق هذا الأسلوب، يشترط لتحقق الترقية أن يقضي الموظف – حسب ما يحدده النظام الوظيفي – الحد المقرر للسنوات للبقاء على الدرجة شرطاً للترقية، بحيث يُرقّى الموظف الأقدم للدرجة التالية مباشرة حسب أسبقيته في التعيين إذا كانت الترقية تجري لأول مرة، أو أسبقيته في الدرجة إذا كانت الترقية تشمل الموظفين على نفس الدرجة[3].

ويتسم أسلوب الترقية بالأقدمية بإشاعة روح الثـقة والاطمئنان بين الموظفين، حيث يعلم الموظف مسبقاً بأن ترقيته آتية بعد انقضاء السنوات المقررة للبقاء في درجته الحالية، بحيث تشمل جميع الموظفين، لأن الشرط لها هو الأقدمية[4].

---

[1] الدسوقي، محمد إبراهيم (2006)، الموظف العام، دار النهضة العربية، القاهرة، دون طبعة، ص154.

[2] الطهراوي، هاني علي (1998)، القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ص94.

[3] شطناوي، علي، مرجع سابق، ص106.

[4] الغنيمي، زينب، مرجع سابق، ص104.

ومن البديهي أن يفضل غالبية الموظفين أسلوب الترقية بالأقدمية، لأنه يمنحهم الثقة بوصولهم للدرجة الأعلى دون محاباة شخصية أو تعسف من قبل الإدارة، وتكفل لهم الطمأنينة والاستقرار[1]. ويمكن تلخيص مبررات الأخذ بأسلوب الأقدمية من عدة جوانب[2]:

1. تكسب الأقدمية الموظف الخبرة اللازمة والضرورية لشغل الوظائف القيادية والوظائف الإشرافية، والخبرة لها وزن مهم في الوظيفة العامة بعدّ الموظف الأقدم هو الأكثر تجربة وخبرة، وبذلك يحول اتباع أسلوب الأقدمية من أن يتقدم الموظف الأحدث في الوظيفة والأصغر سناً لقيادة من هم أقدم منه في العمل وأكبر سناً.
2. يحمي أسلوب الترقية بالأقدمية الموظفين من إساءة استعمال السلطة من قبل الإدارة على خلفية المحاباة والوساطة، بحيث يضمن وصول الموظف الأقدم إلى الدرجة الوظيفية الأعلى.
3. يرفع معنويات الموظفين ويشيع الاطمئنان في نفوسهم لعدّها مبدأً عادلاً، حيث تطال جميع الموظفين دون استثناء على قاعدة المساواة، إذ يرقّى الموظف حسب دوره في كشوف الأقدمية وفي وقت معلوم بانقضاء السنوات المقررة للبقاء على الدرجة التي يشغلها، الأمر الذي يحفز الموظفين على البقاء والاستقرار بالوظيفة، ويجذب لها أعداداً أكبر للانخراط بها.
4. يخفف من شكوى وتظلمات الموظفين، كما يستطيع الموظف الذي تخطته الإدارة في الأقدمية تعسفاً اللجوء إلى محكمة العدل العليا لإلغاء قرار الترقية الذي أضر به.

---

(1) القاضي، وليد، مرجع سابق، ص117.

(2) انظر في هذه المزايا: بطيخ، رمضان، مرجع سابق، ص509. وخاطر، شريف، مرجع سابق، ص149. والقاضي، وليد، مرجع سابق، ص118 وما بعدها.

وعلى الرغم مما أشرنا إليه آنفاً كمبررات للأخذ بأسلوب الأقدمية، إلا أن هذا الأسلوب يواجه انتقادات عدة من واقع النظر إلى ضرورة رقيّ الإدارة وتقدمها. ونلخص هذه الانتقادات في أنه[1]:

1. يمنح أسلوب الأقدمية الترقية للموظف بغض النظر عن كفاءته وحسن أدائه، وبهذا لا تشكل له حافزاً للجد والاجتهاد في العمل، طالما أنه مطمئن بأن ترقيته آتية بعد انقضاء السنوات المقررة للبقاء على الدرجة التي هو عليها.
2. يعدّ عائقاً أمام ترقية الموظف الكفؤ والمجد في عمله، وتسمح للموظف الأقل كفاءة في التقدم عليه لمجرد أنه أسبق بالتعيين أو أسبق بالدرجة.
3. يتسم بالخطورة على سير عمل الإدارة خصوصاً في الوظائف القيادية، بما هي وظائف تخطيطية وإشرافية، وتتطلب لشغلها صفات ذاتية في الموظف لجهة الكفاءة والتأهيل والقدرة على ممارسة هذه الوظائف وليس فقط الأقدمية.
4. إن عدّ الأخذ بأسلوب الأقدمية يضمن تحقيق العدالة والمساواة في الترقية، ينطوي على مفهوم شكلي دون النظر إلى المعايير الموضوعية التي تراعي جانب العمل الوظيفي وصالحه، لأن تحقيق العدالة والمساواة بالمفهوم الحقيقي لهذا المبدأ يفترض أن تتم ترقية الموظف الكفؤ والأكثر صلاحية وفاعلية للوظيفة، وأن تكون الترقية بمثابة مكافأة على عمله من جهة، ونتائج هذا العمل التي تخدم الصالح العام، إذ ليس من العدل أن يرقّى الموظف لكونه الأقدم في الوظيفة ولو كان يمثل زيادة في الأيدي العاملة.

---

[1] انظر بخصوص هذه الانتقادات: العنزي، سعد نواف (2007)، النظام القانوني للموظف العام، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص123-126. رسلان، أنور، مرجع سابق، ص222 وما بعدها.

5. ترتبط الترقية بالأقدمية بشكل وثيق بالزيادة في المرتب، وبهذا لا تعدو بالنسبة للموظف الذي ينتظر الترقية إلى الدرجة الأعلى إلا أنها انتقال إلى المربوط الجديد لهذه الدرجة، في الوقت الذي يمكن أن تتحقق زيادة المرتب من خلال العلاوات الدورية السنوية.

وقد أخذ المشرّعان الأردني والكويتي بأسلوب الترقية بالأقدمية على درجات السلم الوظيفي، إذ عالج المشرّع الأردني الأحكام الناظمة للترقية بالأقدمية بموجب المادة (78) من نظام الخدمة المدنية بخصوص الفئتين الأولى والثانية، إذ يرفع الموظف فيهما وجوبياً من درجة إلى درجة أعلى منها وإلى الراتب الأعلى من راتبه مباشرة في الدرجة الأعلى ضمن الفئة الواحدة.

كما أن المشرّع الكويتي عالج هذا الأسلوب في المادة (22) بقولها: "تكون الترقية في درجات مجموعات الوظائف العامة والحرفية والخدمات بالأقدمية". فبموجب هذين النصين فإن الموظف العام يستحق الترقية بحكم القانون متى أمضى مدة معينة بعد بلوغ مرتبه آخر مربوط الدرجة المعين بها.

ولأن المشرّع الكويتي عدّ هذا النوع من الترقية بمثابة ترقية بالأقدمية، فقد استوجب أن يرتب الموظفون طبقاً لأقدميتهم في درجاتهم في كل مجموعة وظيفية وتحسب الأقدمية في الدرجة من تاريخ التعيين فيها أو الترقية إليها[1].

وبرأيي الشخصي فإن نظام الترقية بالأقدمية له ما يبرره؛ نظراً للمزايا التي يحققها هذا النظام، وخاصة أن الأخذ بهذا النظام يوفر حصانة للموظف من إساءة استعمال السلطة من قبل الإدارة، هذا فضلاً عن توافر الخبرات اللازمة لدى الموظف الذي يستحق الترقية بالأقدمية.

---

[1] الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص176. وانظر أيضاً: نص المادة (26) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

الفرع الثاني: قاعدة تحديد الأقدمية:

يحدد نظام الخدمة المدنية الأردني لسنة 2007 الأقدمية كعدّات يأخذ بها المشرّع الأردني بمراعاة أن تكون أقدمية الموظف تباعاً في الدرجة الحالية والأقدمية في الدرجة السابقة والأقدمية في التعيين في الخدمة المدنية، وهذا ما نصت عليه المادة (81) من النظام المذكور.

وفي حال تعديل أوضاع موظفي الفئة الثالثة بعد الحصول على الشهادة الجامعية الأولى يجب الأخذ بالعدّات التالية:

1. أقدمية الحصول على المؤهل العلمي.
2. أقدمية التعيين في وظائف الفئة الثالثة.
3. التقارير السنوية الخاصة عن السنتين.

وهذا ما نصت عليه المادة (87/ب) من النظام المذكور.

الفرع الثالث: مدى سلطة الإدارة في الترقية بالأقدمية:

تعدّ الترقية بالأقدمية سلطة ملاءمة تباشرها الإدارة بمقتضى القوانين واللوائح، وتجريها في الوقت الذي تقدره وتراه مناسباً حسب ظروف وشروط المرفق العام، بحيث إذا توافرت الشروط اللازمة لإجرائها، فإن الوقت المناسب لهذا الإجراء تستقل الإدارة بتقديره حسب حاجة العمل وفي حالة وجود وظائف شاغرة.

وعند الأخذ بأسلوب الأقدمية، فإن للإدارة سلطة ملائمة، أي بمعنى أن الإدارة تمتلك سلطة ملائمة إصدار القرار، وهي ملتزمة بترتيب الأقدمية في الترقية دون أن يكون لها أن تتخطى الأقدم إلا إذا وجد سبب قانوني يبرر ذلك[1].

---

[1] راضي، ليلو، مرجع سابق، ص122.

وتنحصر سلطة الملاءمة الإدارة بهذا المعنى لجهة اختيار الوقت لصدور قرار الترقية، نظراً لأنها تملك التقدير لجهة إجراء الترقية في الوقت المناسب لحاجة العمل وضروراته، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة بل تتقيد عند إفصاح الإدارة عن نيتها بشكل مسبق عن موعد إجراء الترقية عندئذ عليها التقيد بالوعد الذي حددته[1].

وتلتزم وهي تقوم بتسوية أقدمية الموظفين، بالتقيد بالترتيب الوارد في كشف الأقدمية كشرطاً أساسياً للترقية، وهي لا يجوز لها أن تتخطى الأقدم في الترقية ما لم يكن هناك مانع قانوني يحول دون ترقيته، أي إذا كانت مقدمة بحقه شكوى تستوجب اتخاذ إجراءات تأديبية أو جزائية، عندئذ لا ينظر في ترقيته إلا بعد صدور قرار نهائي في قضيته، أو ما يتعلق بأية شروط يحددها القانون بالنسبة للترقية على درجات فئات السلم الوظيفي أو من فئة إلى فئة أخرى، أي شروط ومواصفات الوظيفة المرقّى إليها، إذ إن الإدارة لا تستطيع أن تتحلل من شروط صلاحية الموظف للوظيفة سواء بنسبة تقديره في التقارير السنوية أو تأهيله العلمي[2].

ولقد درجت أحكام القضاء الإداري في مصر على أن الجهة المختصة بالترقية تتمتع بسلطة تقديرية وسلطة ملائمة في ترقية الموظفين، وحدود هذه السلطة تمتد لتشمل الترقية بطريقة الأقدمية أيضاً، كما أن اختيار وقت إجراء الترقية في وقت معين مسألة ملائمة تتمتع الإدارة بتقديرها حسب أحوال معينة[3].

---

(1) القاضي، وليد، مرجع سابق، ص128.

(2) الغنيمي، زينب، مرجع سابق، ص106.

(3) فتوى مجلس الدولة المصري رقم (50) في 1992/1/12، جلسة 1992/1/5، ملف رقم 848/3/86، مشاراً إليها: القاضي، وليد، مرجع سابق، ص130.

المطلب الثاني: الترقية بالاختيار:

سأبحث مفهوم هذه الترقية، ومن ثم تقارير الكفاية معياراً لها، وسلطة الإدارة إزاءها، وذلك في ثلاثة فروع.

الفرع الأول: مفهوم الترقية بالاختيار:

الترقية بالاختيار تعني اختيار الأكفأ من بين الموظفين والمتوفرة فيهم الشروط المطلوبة لشغل الوظائف الشاغرة ذات المستوى الأعلى من المسؤولية والسلطة في التنظيم الإداري، وهي بذلك تقوم على تفضيل الأجدر من بين الموظفين بغض النظر عن أقدميتهم في التعيين أو خبراتهم السابقة[1].

ويعدّ هذا الأسلوب في الترقية عنصراً أساسياً ومهماً لتقدم الإدارة ورقيّها، لأن الموظف يعي جيداً أن ترقيته لن تتم بشكل آلي أو أنها آتية لا محالة، بل إن الأمر يحتاج إلى بذل جهد أكبر ومهارة أعلى في أدائه المهني، ولكي يترقى في وظيفته فإن عليه أن يعمل جاهداً لإثبات استحقاقه للترقية، وعندما تقوم الإدارة باختيار الأكفأ فهذا الاختيار من شأنه أن يكون مكافأة له على جهده وإخلاصه في العمل[2]. وهو بالضرورة ينعكس إيجاباً على الإدارة ذاتها، لأن الموظف عندما يدرك أن ترقيته للوظيفة الأعلى تقوم أساساً على قياس مهاراته في العمل، فإنه سيبذل طاقاته ويعمل بجد بكل الوسائل حتى يثبت استحقاقه للترقية وبذلك تستفيد الإدارة من وجود العناصر الجيدة والفعّالة لخدمة المرفق العام. وتتلخص مبررات الأخذ بأسلوب الاختيار بعدة جوانب[3]:

---

(1) العبودي، محسن، مرجع سابق، ص174.

(2) السليطي، أحمد، مرجع سابق، ص115.

(3) انظر في هذه المزايا: العنزي، سعد، مرجع سابق، ص94-95.

1. يتيح هذا الأسلوب في الترقية الفرصة للموظف الكفؤ للارتقاء دون أن يكون قلقاً بشأن الموظف الذي سبقه بسنوات خدمة أكثر لكنه يقل عنه كفاءة.
2. يفسح المجال لترقية الموظفين ذوي الكفاءات العلمية والمهنية للترقّي لوظائف قيادية وإشرافية بعدّها وظائف ذات مسؤوليات تخطيطية ورسم سياسات العمل.
3. يدفع الموظفين في إطار التنافس لنيل الترقية إلى التفاني في العمل والإبداع والابتكار، مما يحقق معه مصلحة العمل ومصلحة الإدارة ويخفف من حدة الروتين ومظاهر الرتابة في الوظيفة العامة.
4. يسمح بكسب الموظفين الأكفياء إلى الدخول للوظيفة العامة، مما يضمن تحقيق المصلحة العامة.

وبالرغم من نجاح ومميزات أسلوب الترقية بالاختيار، إلا أنه يترتب على الأخذ به عدة محاذير لأنه[1]:

1. يتيح الفرصة أمام إساءة استعمال السلطة، إذ يسهل الفرصة للوساطات والمحسوبية والعشائرية والعائلية والحزبية ويصل بالموظفين غير الجديرين بالترقية للوظائف الأعلى.
2. يشجع الموظفين على النفاق للمسؤول الأعلى للوصول للترقية دون بذل جهد في العمل.
3. يشيع حالة من القلق والتوتر بين الموظفين تخوفاً من ارتقاء موظفين غير أكفاء ليرأسوهم في العمل خصوصاً في غياب معايير تقييم الأداء نظراً لتدخل العامل الشخصي في التقدير.
4. يزيد من حالة التذمر والشكوى لدى الموظفين والدعاوى القضائية مما يضعف عزيمتهم وروح المبادرة لديهم.

---

[1] انظر في هذه الانتقادات: السناري، محمد عبد العال (دون سنة نشر)، نظم وأحكام الوظيفة العامة في مصر، دار النهضة العربية، القاهرة، ص116–117.

وتتم الترقية بالاختيار وفق معيار الجدارة والكفاءة وليس على أساس مدة الخدمة كما هو الحال بالنسبة للترقية بالأقدمية.

وفي بعض النظم الوظيفية تقاس كفاءة الموظفين بواسطة امتحانات ومسابقات تعد خصيصاً لهذا الغرض، أو بالوضع تحت التجربة مدة معينة، أو بتكليف الرؤساء المباشرين بوضع تقارير الكفاية[1].

وتعدّ الامتحانات من الأساليب التي يمكن عن طريقها قياس كفاءة الموظف ومدى صلاحيته لشغل الوظيفة الأعلى، ويعدّها بعضهم[2] بأنها أسلوب موضوعي محايد لتقدير الجدارة، ولا تتأثر بعوامل شخصية، ولذلك فهي بعيدة عن مظنة المحاباة والتحكم، وقد تكون الامتحانات مفتوحة أو امتحانات مقيدة، وتقوم هذه الوسيلة على أساس إجراء امتحان بين المرشحين لشغل الوظائف الأعلى الشاغرة، على أن يترك لنتيجة الامتحان القول الفصل في تحديد أصلحهم لشغلها.

وتتضمن الامتحانات المفتوحة منافسة واسعة لأنها لا تقتصر على الموظفين في الدائرة أو الوحدة الإدارية التي يوجد بها الوظيفة الأعلى الشاغرة، بل يسمح لغيرهم ممن يشتغلون في دوائر أخرى بالتسابق على الوظيفة، وتطبق نظام الامتحانات المفتوحة الولايات المتحدة الأمريكية، واليابان، والأردن، وليبيا[3]، في حين لم يأخذ به المشرّع الكويتي.

---

(1) شطناوي، علي، مرجع سابق، ص104.

(2) كنعان، نواف، امتحانات التوظيف، مرجع سابق، ص36.

(3) كنعان، نواف، مرجع سابق، ص36.

كما أخذ نظام الخدمة المدنية الأردني بنظام الامتحانات المفتوحة في التعيين للوظائف الشاغرة الأعلى سواء داخل الدائرة الواحدة أو في سائر الأجهزة الحكومية المختصة، وذلك عن طريق الإعلان الداخلي[1].

الفرع الثاني: تقارير الكفاية معيار رئيسي للترقية بالاختيار:

تعدّ تقارير الكفاية من الأدوات المهمة والرئيسة لقياس مدى كفاءة الموظفين عند الأخذ بأسلوب الترقية بالاختيار، وذلك لأنها توفر معلومات غزيرة ودورية عن أداء الموظفين وسلوكهم وعلاقاتهم، مما يتيح للإدارة الاستفادة من المعلومات الواردة فيها في الوظيفة والعمل الإداري والتوجه والإرشاد.

وتوصف تقدير كفاية الموظف بأنها: "عملية تقويم أداء الموظف في العمل وفقاً لمقتضياته"[2]. ويعرف تقويم أداء الموظف بأنه: "تحليل وتقويم أدائهم لعملهم ومسلكهم، وتقدير مدى صلاحيتهم وكفاءتهم في النهوض بأعباء الوظائف الحالية التي يشغلونها وتحملهم لمسؤولياتهم وإمكانيات تقلدهم مناصب وأعمال ذات مستوى أعلى"[3]. وقد أخذ نظام الخدمة المدنية الأردني بنظام تقارير الكفاية كأسلوب لقياس أداء الموظف العام، إذ يقوم الرئيس المباشر بوضع تقارير دورية تتضمن تقديره لمستوى كفاية مرؤوسيه وفقاً لقواعد عامة يحددها النظام، ويحدد هذا النظام ضوابط عامة يجب مراعاتها في تقارير الكفاية وهي: أن يكون قياس كفاية الأداء مرة واحدة خلال السنة، وأن تقوم السلطة المختصة بوضع نموذج معين يتم وفقاً له تقويم أداء الموظف، تقدير مراتب الأداء، ممتاز، جيد جداً، جيد، متوسط، وعدّ الأداء العادي هو

---

[1] انظر: نص المادة (60) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

[2] خاطر، شريف، مرجع سابق، ص189.

[3] إبراهيم، فاروق عبد البر (1987)، تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ص86.

المعيار الذي يؤخذ به لقياس كفاية الأداء، عدم إدخال أي تعديل على التقرير أو سحبه بعد إعداده وإرساله للجنة المختصة، الإعلان للموظفين عن معايير قياس كفاية الأداء التي تستخدم في شأنهم، إتاحة الفرصة للموظف بعد إعلامه بتقرير الكفاية عند أدائه بالتظلم ولا يعدّ تقرير الكفاية نهائياً إلا بعد انقضاء ميعاد التظلم منه أو البت فيه[1].

وتشكل هذه الضوابط ضمانات يجب مراعاتها عند وضع تقارير الكفاية، كما أنه من الضروري تحديد نماذج معينة يتم وفقاً لها تقويم أداء الموظف، توحيداً لعناصر التقويم، مما يحقق المساواة بين الموظفين الذين يقومون بأعمال ذات طبيعة واحدة في الإدارات المختلفة، ولضمان موضوعية التقويم من ناحية ثانية.

وتلعب تقارير الكفاية دوراً رئيساً في أسلوب الترقية بالاختيار في نظام الخدمة المدنية الأردني، خصوصاً ما نص عليه النظام بشأن الترقية داخل الفئات الأولى والثانية والثالثة، وكذلك الترقية من فئة إلى الفئة الأعلى، إذ يشترط للترقية من الدرجة الأولى من الفئة الأولى إلى الدرجة الخاصة من الفئة الأولى حصول الموظف على تقدير ممتاز في تقريرين سنويين عن السنتين الأخيرتين[2]. ونفس الحال بالنسبة للترفيع من الفئتين الأولى والثانية من درجة إلى درجة أعلى منها، وقد عالج المشرّع الكويتي هذه المسألة في المادة (24) من قانون الخدمة المدنية وهو موقف مشابه تماماً لموقف المشرّع الأردني.

---

[1] انظر: المواد (71–76) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

[2] انظر: المادة (80) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

الفرع الثالث: مدى سلطة الإدارة التقديرية في الترقية بالاختيار:

تستند الإدارة في إجراء الترقية بالاختيار على معيار الكفاءة والجدارة، وهذا الأمر يعطي للإدارة سلطة تقديرية واسعة لجهة قيامها بتقدير كفاءة وقدرة الموظفين لاختيار الأنسب من بينهم وترقيتهم لشغل الوظيفة الأعلى، إلا أن الإدارة أيضاً مقيدة وهي تستعمل سلطتها بألا تنحرف أو تتعسف في استعمالها[1]، أي أن الاختيار للموظف المراد ترقيته يجب أن يتم وفقاً لعناصر صحيحة ولعدّات مرتبطة بمصلحة المرفق العام، وحتى يكون قرار الترقية صحيحاً يجب ألا يشوبه أي عيب من العيوب التي تصيب القرار الإداري، وألا يكون عرضة للإلغاء.

وتتجلى سلطة الإدارة التقديرية في الترقية بالاختيار في إجراء المفاضلة بين المرشحين على أساس كفاءتهم في العمل وحسن أدائهم والاضطلاع بمسؤولياتهم ومواهبهم الذاتية وذكائهم وقدرتهم على الابتكار وانضباطهم، ولكن حدود سلطة الإدارة تتقيد عندما يتم وضع تقديرات الموظفين عن كل عنصر من العناصر المذكورة آنفاً وفق النموذج المعد سلفاً للتقرير السنوي لقياس الكفاية، إذ تعتمد نتائج التقارير السنوية في إجراء الترقية بالاختيار، وإذا كان الهامش المتاح لرجل الإدارة في تقدير بعض العناصر مثل الدقة والسرعة والإلمام العام، إلا أنه في عناصر التقرير الأخرى مثل المواظبة والسلوك والانضباط فإنها تستند إلى تقارير أخرى في ملف الموظف مثل جدول الحضور والانصراف، وإذا ما كان هناك شكوى بحقه، كما أن رجل الإدارة لا يستطيع أن يعدل أو يشطب ما ورد في التقارير السنوية بعد اعتمادها مما لا يتيح له الفرصة في التراجع عن نتائج هذه التقارير التي أصبحت نهائية، الأمر الذي يخفف من تعسف رجل الإدارة وهو يستعمل سلطته التقديرية في تقييم الموظفين وتقدير كفايتهم[2].

---

[1] الطماوي، سليمان (1987)، القضاء الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص269.

[2] القاضي، وليد، مرجع سابق، ص162 وما بعدها.

ويحد من السلطة التقديرية للإدارة ضرورة التزامها بعدم تخطي الأقدم لترقية الأحدث في حال تساويا بالكفاءة أي بنتائج تقارير الكفاية.

ففي فرنسا تتقيد حرية الإدارة باستخدام ما يطلق عليه "جدول الترقيات" أي القوائم السنوية التي تشمل على أسماء ووظائف الموظفين المستوفين لشروط الترقية خلال تلك السنة[1].

ونشير في هذا الصدد إلى ما قضت به محكمة التمييز الكويتية: "أن الترقية بالاختيار هي في الأصل من الملاءمات المتروكة لتقدير جهة الإدارة بما لا معقب عليها فيه من القضاء الإداري طالما كان تقديرها بريئاً من إساءة استعمال السلطة، وهذا الاختيار يجد حده الطبيعي في أنه لا يجوز تخطي الأقدم إلى الأحدث إلا إذا كان الأخير من الأصلح"[2].

وحتى لا تتحول الترقية بالاختيار إلى وسيلة تمكن من خلالها بعضهم من استغلال الفرص والحصول على ترقيات لا يستحقونها، فقد أحاطها المشرّع الأردني[3] والكويتي[4] بعدد من الضمانات والشروط التي تكلمنا عنها سابقاً.

هذا وقد أصدر مجلس الخدمة المدنية الكويتي قرار رقم (18) لسنة 2011 بشأن قواعد المفاضلة بين المرشحين للترقية بالاختيار، وقد تضمن هذا القرار تسع مواد بينت هذه القواعد[5].

---

(1) طلبة، والأحمد، مرجع سابق، ص112.

(2) محكمة الاستئناف العليا، دائرة التمييز، قضية رقم 103، 104، 1986/105، تاريخ 1987/2/18، مجلة القضاء والقانون، العدد الأول، السنة 15، 1994، ص137.

(3) انظر: المواد 79، 80، 81 من نظام الخدمة المدنية الأردني.

(4) انظر: المادة (24) من قانون الخدمة المدنية الكويتي.

(5) هذا القرار موجود كملحق في هذه الدراسة.

المطلب الثالث: الترقية بالأقدمية والاختيار (المختلط):

إن الأخذ بأسلوب الترقية وبأسلوب الترقية بالاختيار كل على حدة ينطوي على عيوب تؤثر في سير عمل الإدارة، ومن جهة ثانية لا تضمن تحقيق العدالة وترقية الموظف الأكفأ للوظيفة الأعلى، وحرصاً على المصلحة العامة اتبعت نظم الخدمة المدنية المقارنة أسلوب الجمع بين الأقدمية والاختيار في ترقية الموظفين[1].

ويتم ذلك باتباع الترقية بالأقدمية لوظائف الدرجات الدنيا في السلم الوظيفي، وهي وظائف لا تتطلب مهارة استثنائية مثل أعمال الأرشيف والأعمال الكتابية والخدمات، أما الدرجات الوسيطة فإن الترقية لها تتطلب الأقدمية والاختيار معاً بالاستناد إلى مدة خدمة الموظف وكفاءته بتخصيص نسبة محددة للاختيار، وعند الترقية للدرجات الوظيفية العليا فإن أساس قرار الترقية لهذه الوظائف يتم بالاختيار، إذ يتوجب أن يتوافر في المرشح للترقية مستوى من الكفاءة والتأهيل العلمي وقوة الشخصية والقدرة على الابتكار[2].

ويرى الطماوي أن أسلوب الجمع بين الأقدمية والاختيار هو الأسلوب الأصح، وذلك بتخصيص نسبة معينة في كل درجة للترقية على أساس الاختيار بما في ذلك الدرجات الدنيا والمتوسطة[3]. وبرأينا أن هذا هو الرأي الصواب لأنه من الضرورة توافر شروط صلاحية الموظف للوظيفة التي يشغلها تتناسب وطبيعة عمله مع الأخذ بعين العدّ مدة سنوات الخدمة التي تكفل توفير خبرة جيدة للموظف في مجال وظيفته تؤهله للترقية على الدرجة الوظيفية الأعلى.

---

(1) بهبهاني، سلوى، مرجع سابق، ص60.

(2) الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص225.

(3) الطماوي، سليمان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص400.

وفي مصر، جعل القانون[1] أساس الترقية على درجات السلم الإداري الدنيا هو الأقدمية والاختيار، إلا أن نسبة الترقية بالأقدمية تكون أعلى عند أسفل السلم ثم تقل تدريجياً كلما ارتفعنا إلى الدرجات الأعلى حتى الدرجة الثانية، أما بالنسبة للدرجة الأولى ودرجة مدير عام، نجد أنها تقوم على أساس الاختيار.

وفي الأردن[2]، أخذ المشرّع بأسلوب الجمع بين الأقدمية والاختيار بحيث اشترط في الترفيع من فئة إلى الفئة الأعلى الشهادة الدراسية، والمشاركة في برامج التدريب، وخدمة فعلية في الوظيفة العامة، ومدة بقاء على الدرجة الحالية، وتقدير كفاءة في التقرير السنوي بتقدير ممتاز.

وشرحاً لمبررات الجمع بين الأقدمية والاختيار بالنسبة للترقية في الكويت تقول المذكرة التفسيرية لقانون الخدمة المدنية: "يُرقّى الموظف سلم الوظائف درجة فدرجة بناءً على ما يثبت من جدارته لتحمل مسؤوليته الوظيفة الأعلى، ولا شك أن الخبرة والجدارة كما تكتسب بالمران تكتسب بالمواهب الذاتية للموظف، لذلك فإن الترقية والكفاية هما العنصران اللذان يقوم عليهما تقدير استعداد الموظف لتحمل أعباء الوظيفة الأعلى من وظيفته. ولما كانت الأقدمية هي أسلم الوسائل للتحقق من شرط الخبرة، فقد رأى القانون أن تكون هي أساس الترقية في وظائف الدرجتين الثانية والثالثة على أن تكون للمتفوقين من الموظفين مجال التقدم على أساس الكفاءة وذلك في حدود النصف عند الترقية بين درجات كل من الدرجتين الثالثة والثانية"[3].

بناءً على ما تقدم، فإننا نجد أن المعيار الأمثل لترقية الموظف العام – ومن وجهة نظرنا الشخصية – هو معيار الكفاءة، بشرط أن تكون تلك الكفاءة قائمة على أساس التقارير الدورية

---

[1] انظر: المادة (34) من قانون العاملين المدنيين.

[2] انظر: المادة (81) من نظام الخدمة المدنية الأردني.

[3] نقلاً عن: الطبطبائي، عادل، مرجع سابق، ص187-188.

العادلة والعلنية والمسببة. ولكن يجدر التنويه بهذا السياق أن هذا المعيار قد يكون نظرياً أكثر منه تطبيقياً، فالواقع العملي يتطلب المرونة والموضوعية، إذ إن الأخذ بمعيار الكفاءة لا يعني في الوقت نفسه إلزامية الأخذ به أساساً للترقية بالنسبة لجميع الوظائف في الجهاز الإداري، إذ من الممكن الاستعانة بمعيار الأقدمية إلى جانب الكفاءة.

الفصل الرابع

آثار الترقية والرقابة عليها

سأبحث من خلال هذا الفصل الآثار التي تترتب على ترقية الموظف العام، ومن ثم أتناول مسألة الرقابة عليها، لذلك سأقسم هذا الفصل إلى مبحثين:

المبحث الأول: آثار ترقية الموظف العام.

المبحث الثاني: الرقابة على قرار ترقية الموظف العام.

المبحث الأول

آثار ترقية الموظف العام

إن قرار الترقية، كغيره من القرارات الإدارية، لا بد أن يترتب عليه آثاره القانونية من ناحيتين، إما نفاذ هذا القرار بالترقية متى تمت حسب القانون وهي شرط وجود الوظيفة الأعلى الشاغرة، وصلاحية الموظف المطلوب ترفيعه لهذه الوظيفة، وصدور قرار بها من جانب الجهة الإدارية.

وبتلك الشروط تعدّ الترقية حقاً للموظف تلتزم بها الإدارة والقضاء وما عدا ذلك فإن الترقية لا تعدّ حقاً مطلقاً للموظف من تلقاء ذاته، إلا أنها تتوقف على شروط. والناحية الثانية المترتبة على قرار الترقية هي إصدار قرار بالترقية، ولكن هذا القرار فيه مخالفة قانونية، وبالتالي ترتب عليه آثار مغايرة. وسأبحث هذه الآثار في مطلبين.

المطلب الأول: نفاذ القرار بالترقية:

يجب أن يصدر قرار الترقية من السلطة المختصة بالتعيين، وتعدّ الترقية نافذة من تاريخ صدور القرار بها، أو من تاريخ صدور حكم قضائي بالإلغاء. ومن ثم لا يستحق الموظف

المرتب المقرر للوظيفة المرقّى إليها وإنما يستحق علاوة الترقية[1]، ويباشر الموظف أعباء الوظيفة الأعلى المرقّى إليها فور إخطاره بقرار الترقية إلا إذا كان هنالك ظرف استثنائي بالوحدة التي يعمل بها تحول دون ذلك[2].

وفي فرنسا فإن جدول الترقيات لا ينشئ لصالح المسجلين فيه من الموظفين الحق في الترقية ولكنه يمكن أن ينشئ لهم حقاً آخر وهو حقهم في أنه لا يجوز لجهة الإدارة أن تجري الترقية خارج نطاق هذا الجدول وخاصة الترقية بالاختيار أو مخالفة النظام الموضوع له[3].

وفي مصر لا يجوز أن يكون قرار الترقية بأثر رجعي إلا في حالات نص عليها القانون وهي حالة المخالفة القانونية أو التدليس والغش من جانب الموظف، بالإضافة إلى اغتصاب السلطة الإدارية[4].

هذا ولم يعالج المشرّع الأردني في نظام الخدمة المدنية هذا الموضوع، إلا أنه ووفقاً للقواعد العامة، فإنه لا يجوز أن يكون للترقية أثر رجعي، ويستثنى من ذلك الحالات القضائية التي تلغي القرار الإداري بصفة عامة. "وهنالك أيضاً استثناءً على مبدأ رجعية قرار الترقية يتعلق بالترقية الوجوبية، فإنه إذا كان هنالك تجاوز لأحد الموظفين من هذه الترقية بسبب خطأ الإدارة وليس مانع من موانع الترقية، فإن قرار الترقية يلحق بأثر رجعي إلى التاريخ المقرر لها قانوناً، وهو بذلك يعدّ قراراً كاشفاً للحق وليس قراراً منشئاً له، وكذلك في إحالة الموظف إلى المحاكم يستحق الترقية الوجوبية بأثر رجعي إذا تبين براءته"[5].

---

(1) خاطر، شريف، مرجع سابق، ص155.
(2) العبودي، محسن، مرجع سابق، ص129.
(3) الشيخ، مرجع سابق، ص70.
(4) الطماوي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص412.
(5) المعايعة، أحمد، مرجع سابق، ص56.

وهنالك حالات يجوز بها إصدار قرار الترقية بأثر رجعي[1] وهما حالة سحب القرار الإداري من جهة الإداري خلال ستين يوماً من صدور القرار إذا كان قرارها خاطئاً وتصدر قراراً آخر مصححاً له، والحالة الثانية هي حالة صدور حكم قرار بالإلغاء إدارياً.

المطلب الثاني: سحب قرار الترقية إدارياً:

الترقية قد تكون جماعية أي قائمة من الموظفين، ويترتب على ذلك أنه إذا كانت الترقية جماعية فيجوز لجهة الإدارة أن تلغي هذه القائمة كاملة لغايات المصلحة العامة وكل الآثار المترتبة عليها وذلك بسحب القرار الإداري[2].

أما بالنسبة لقرارات الترقية الفردية، فإنه لا يجوز لجهة الإدارة سحبها إلا خلال المدة المحددة وهي ستون يوماً من تاريخ القرار، وذلك لما يترتب عليه من حقوق مكتسبة للأفراد، والقاعدة المستقرة فقهاً وقضاءً أنه لا يجوز للإدارة سحب القرار بالترقية الفردي ولو كان مخالفاً للقانون إلا خلال ستين يوماً من تاريخ القرار الإداري بالترقية[3]، إلا أن هنالك استثناءات على هذه القاعدة وهي كما يلي[4]:

1. في حالة كون القرار الإداري الصادر بالترقية منعدماً.
2. إذا صدر قرار الترقية نتيجة غش وتدليس من جانب الموظف.
3. القرارات الإدارية الصادرة بناءً على سلطة مقيدة (هذا في النظام الفرنسي).

---

(1) شطناوي، مرجع سابق، ص126.

(2) بركات، عمرو، مرجع سابق، ص78.

(3) بطيخ، رمضان، مرجع سابق، ص201.

(4) الطماوي، سليمان، القانون الإداري، مرجع سابق، ص412.

ويضيف مجلس الدولة المصري استثناءً آخر إلى الاستثناءات التي أقرّها القضاء الفرنسي وهو التمييز بين نوعين من القرارات الإدارية للترقية بناءً على سلطة تقديرية، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية العليا(1).

هذا وقد نصت المادة (33) من قانون الخدمة المدنية الكويتي على أن: "يكون سحب القرارات الصادرة بالتعيين أو بالترقية أو بمنح العلاوات التشجيعية المخالفة للقوانين واللوائح خلال سنة من تاريخ صدور القرار". في حين لم يعالج المشرّع الأردني هذا الموضوع في نظام الخدمة المدنية، إلا أنها موجودة لدينا قواعداً عامة يجوز سحب القرار الإداري بموجبها.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد في الأردن والكويت قرارات ترقية فردية، والسبب أنه واستناداً إلى نظام الخدمة المدنية الأردني وقانون الخدمة الكويتي فإنهما يدرجان الوظائف والدرجات اللازمة لغايات الترفيع وتعديل الأوضاع في جدول تشكيلات الوظائف.

المبحث الثاني

الرقابة على قرار ترقية الموظف العام

يكتسب قرار الترقية الصادر عن الجهة الإدارية المختصة مشروعيته من استناده للقوانين واللوائح، ويترتب على صدوره تعديل في مركز الموظف القانوني، لذلك فإن الإدارة منوط بها اتباع القواعد التي يتطلبها القانون بما يشكله هذا من ضمانة لتوفير الأساس العادل لقرار الترقية، وعدم المساس بمصالح الموظفين أو الإضرار بمراكزهم القانونية.

---

(1) بركات، عمرو، مرجع سابق، ص80.

وقرار الترقية، بوصفه قراراً إدارياً، من أعمال الإدارة العامة، والذي يتعين عليها القيام بها وممارستها في نطاق مبدأ المشروعية، فهو يخضع للرقابة شأن أعمال الإدارة ككل[1].

وتتعدد صور الرقابة على أعمال الإدارة باختلاف الجهات التي تقوم بإجرائها، فهي إما أن تكون رقابة سياسية يمارسها البرلمان، أو رقابة إدارية تمارسها الإدارة نفسها سواء كانت رقابة داخلية أو رقابة خارجية، والصورة الثالثة هي الرقابة القضائية ويمارسها القضاء[2].

وسوف ندرس في هذا المبحث الرقابة الإدارية، والرقابة القضائية، ومدى حماية هذه الرقابة للموظف العام لجهة الدفاع عن حقه في الترقية المترتبة على الوظيفة العامة تحقيقاً لمبدأ العدالة والمساواة، وذلك في مطلبين.

المطلب الأول: الرقابة الإدارية على قرار الترقية:

يقصد بالرقابة الإدارية الرقابة التي تمارسها الإدارة بنفسها على أعمالها وتصرفاتها، إذ إن الإدارة في سياق قيامها بأعمالها ومهماتها المنوطة بها يحدث أنها قد ترتكب مخالفة قانونية تمس قراراتها بعدم المشروعية، بغض النظر عما إذا تم ذلك بحسن نية أم بسوء نية، لكن الإدارة معنية بالمراقبة على أعمالها وتصحيح أخطائها متوخية احترام القانون، سواءً تم ذلك تلقائياً أي بمراقبة نفسها بنفسها، أو بناءً على تظلم يرفعه الأفراد ذوو الشأن فيها[3].

ويعدّ قرار الترقية من القرارات المهمة للموظف العام، لذا فإن الرقابة الإدارية عليه من الأمور المهمة أيضاً حتى يكون قراراً صحيحاً ومطابقاً للقانون، وهي قد تكون ذاتية أو بناءً على تظلم، وسأبحث ذلك خلال فرعين.

---

(1) زيدان، علي، أحمد، محمد السيد (2002)، الموسوعة الشاملة في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، ص221.

(2) الغنيمي، زينب، مرجع سابق، ص120.

(3) عبد الفتاح، محمد خالد (2009)، قواعد النقل والندب والترقية، دار النهضة العربية، القاهرة، ص136.

الفرع الأول: الرقابة الداخلية الذاتية:

تعمد الإدارة إلى إجراء رقابة على أعمالها من خلال المراجعة والتدقيق لقراراتها، فإذا ما انكشف لها أنها أخطأت تقوم بحسب قرارها، أو تعدله، أو تلغيه، وهي بذلك تتجنب الرقابة القضائية والإلغاء القضائي لقرارها الخاطئ، هادفة بذلك تحقيق مصلحتها لإظهار مدى توخيها للعدالة[1].

وقد تقوم الإدارة بمراجعة أعمالها من خلال التفتيش الدوري المفاجئ بهدف المتابعة والتدقيق، فإذا تبين للمسؤول الذي قام بإصدار القرار أنه قد ارتكب خطأ ما في اتخاذه لهذا القرار فيمكنه أن يعدل القرار أو يسحبه أو يلغيه، وهذا ما يسمى بالرقابة الولائية، لأنه يقع ضمن اختصاصاته.

وقد يتم اكتشاف خطأ القرار من قبل الدائرة المختصة في الدائرة بمراجعة أعمال الدائرة (الوزارة) فتقوم بتنبيه المسؤول إلى الخطأ المرتكب في اتخاذ القرار، وبناءً على ذلك يقوم رئيس الدائرة (الوزير) بتعديله أو سحبه أو إلغائه[2].

وبموجب القاعدة القانونية، من المفترض أن تتم الرقابة الإدارية على القرار قبل أن يرتب آثاراً على حقوق الغير، أي في مواعيد محددة، لأنه حال انقضاء هذه المواعيد يتعذر على الإدارة القيام بتعديل القرار الخاطئ أو سحبه أو إلغائه، بل تلتزم الإدارة بإصدار قرار جديد يتوافق مع مبدأ المشروعية ودون المساس بالحقوق المكتسبة[3].

---

[1] زيدان وأحمد، مرجع سابق، ص222.

[2] عبد الفتاح، محمد، مرجع سابق، ص136.

[3] الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص345.

الفرع الثاني: الرقابة بناءً على تظلم:

التظلم الإداري هو: "وسيلة قانونية تسمح باستصدار قرار إداري متفق مع القانون"[(1)]. وبموجب هذا الشكل من الرقابة الإدارية، يقوم صاحب المصلحة بتقديم تظلم للإدارة المختصة مطالباً إياها بتصحيح ما ارتكبته من خطأ في قرارها.

وقد يقوم صاحب المصلحة بالتظلم من قرار الترقية الذي أضر به إلى مصدر القرار، وهذا هو التظلم الولائي، أو يقوم بتقديم تظلمه إلى الرئيس الإداري لمصدر القرار وهو ما يعرف بالتظلم الرئاسي، أو يقدم تظلمه أمام اللجنة الإدارية ذات الصلاحية والمشكّلة للفصل في بعض التظلمات المقدمة للإدارة[(2)].

ويكون التظلم الإداري اختيارياً يلجأ إليه صاحب الشأن إذا أراد، وهو يفعل ذلك إذا قدر أن مصلحته في اتباع هذا السبيل قد يوفر عليه مشقة السير في طريق الطعن القضائي.

وقد نظم المشرّع الأردني موضوع "التظلم" في المواد (161، 162، 163، 164، 165) من نظام الخدمة المدنية[(3)].

ونتفق مع ما يراه جانب من الفقه[(4)] من أن جدوى الرقابة الإدارية منوطة بحسن نية الإدارة ورغبتها الصادقة في إصلاح أخطائها، إذ إنها تعد خصماً وحكماً في ذات الوقت بالنسبة للقرار محل الطعن، فقد لا تعترف الإدارة بسهولة عما وقع منها من أخطاء، وقد تتشبث بتصرفها رغم وقوفها على عدم المشروعية في قرارها وعلمها بخطئها في التصرف لوجود مصلحة لها أو تحقيقاً لرغبة الانتقام والتشفي من شخص مقدم التظلم.

---

(1) عبد الفتاح، محمد، مرجع سابق، ص138.

(2) زيدان، وأحمد، مرجع سابق، ص221.

(3) تجدر الإشارة إلى أن المشرّع الكويتي لم ينظم "التظلم" ضمن قانون الخدمة المدنية، وهذا يعد نقصاً تشريعياً تجب معالجته.

(4) الطماوي، سليمان، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص447.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على قرار الترقية:

تعدّ الرقابة القضائية على أعمال الإدارة من أهم وأكثر صور الرقابة فعالية، حيث تسند سلطة الرقابة للقضاء لما يتميز به من استقلال وحياد عن السلطة التنفيذية، ولأن القضاء الإداري قادر على حماية مبدأ المشروعية، إذ إن الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري على أعمال الإدارة هي رقابة مشروعية كأصل عام، حيث يقوم بفحص القرار الإداري من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقواعد القانونية دون أن تمتد هذه الرقابة إلى بحث مدى ملاءمته، حيث أن هذا من صلاحيات الإدارة[1].

وعليه، يخضع قرار ترقية الموظف العام لرقابة القضاء الإداري بعدّه قراراً إدارياً ويجب أن تستهدف غايته الصالح العام وألا يتجاوز حدوده، أما إذا تجاوزت الإدارة حدود سلطتها وأصدرت قراراً بجانب المشروعية، أو تعسفت في استعمال سلطتها، فإن دور الرقابة القضائية إلزام الإدارة احترام القانون.

ففي الأردن، تختص محكمة العدل العليا بموجب المادة (2/9) من قانونها رقم (12) لسنة 1992 بنظر: "الطعون التي قدمها ذوو الشأن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة في التعيين في الوظائف العامة أو المتعلقة بالزيادة السنوية أو بالترفيع أو بالنقل أو الانتداب أو الإعارة". كما أن الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية في الكويت والمنشأة بموجب القانون رقم (20) لسنة 1981 تختص بنظر الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالترقية، وذلك بموجب المادة (الأولى/ ثالثاً) من القانون المذكور.

ففي القضية رقم (89/36) تاريخ 1990/3/25 المرفوعة ضد المجلس البلدي في الكويت، قضت الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية برفض طلب المستدعي للحيثيات الآتية: "وقد

---

[1] الشريف، عزيزة (2001)، قضاء التعويض، ج2، مؤسسة دار الكتب، الكويت، ص94.

استمعت المحكمة إلى مرافعة الطرفين واطلعت على ملف خدمة المستدعي، ترى أن الدعوى لا تقوم على أساس سليم، ذلك أن الثابت أن الموظفين الذين يطعن المستدعي في ترقيتهم قبله، هم أقدم منه في الوظائف الكتابية التي يستحق شاغلها الدرجة الثالثة، ولا مجال للطعن في ترقيتهم، وأن دور المستدعي في الترقية لم يأتِ بعد، لما كان ذلك تعين رفضها"[(1)].

وفي حكم آخر في القضية رقم (92/103) تاريخ 1993/2/28 أكدت: "أن القاعدة التي استقر عليها القضاء الإداري أن صاحب الأقدمية في الواقع قد اكتسب خبرة من جرّاء مدة خدمته الطويلة، تلك الخبرة تجعله أقدر ممن يتلونه في الأقدمية وبالتالي هو أجدر بالترقية"[(2)].

كما عدّت الأقدمية شرطاً لا مناص من الاعتداد به عند الترقية بالاختيار، وجاء هذا في حكم المحكمة رقم (98/1044) تاريخ 1999/2/28: "وبما أنه عند الأقدمية، فإنه ولأن كان المشرّع الكويتي لم يتحدث عنها بعدّها عنصراً مستقلاً من عناصر تقرير أحقية الموظف إلى الترقية، بيد أنه لم ينف أهميتها أو يقلل من شأنها، ولقد استقر قضاء هذه الدائرة على أن الأقدمية شرط لا مناص من الاعتداد به والنظر إليه بعين العدّ عند ممارسة الإدارة حق الاختيار، بحيث لا يترك صاحب الأقدمية إذا ما توفرت فيه الشروط اللازمة للترقية إلا لمن يفوقه كفاءة ويكون ظاهر الامتياز بوجه ملموس"[(3)].

ومن قضاء محكمة العدل العليا الأردنية أنه: "بما أن الترقية يجد حده الطبيعي في مبدأ عادل مؤداه أنه لا يجوز تخطي الأقدم إلى الأحدث عند تساويهما في مرتبة الكفاية والكفاية العلمية، وبإنزال حكم المادة (78) من نظام الخدمة المدنية على الحالة المماثلة، فإنه من غير

---

(1) انظر: مجموعة المبادئ القانونية، الجزء الخامس، ديسمبر، 2007، ص54.

(2) انظر: مجموعة المبادئ القانونية، الجزء الثاني، يوليو، 2006، ص34.

(3) انظر: مجموعة المبادئ القانونية، الجزء الثاني، يوليو، 2006، ص48.

الجائز استبعاد المستدعي من عداد المرشحين للترفيع للدرجة الثالثة لإجراء المفاضلة بينهم ومن ثم وصفه حيث يستحق في دوره الترفيع وترتيب الأقدمية"[1].

وفي حكم آخر قضت بأنه: "استقر الاجتهاد على أن قضاء الإلغاء يختص بنظر الطعن الذي ينص على القرار الإداري بترفيع الموظف، وتجاوز مقدم الطعن رغم أن الطاعن أحق بالترفيع ممن جرى ترفيعه. وعليه، وحيث إن المستدعي يطعن بقرار ترفيع من جرى ترفيعهم للدرجة الخاصة وعدم ترفيعه بالرغم من انطباق الشروط عليه أكثر ممن تم ترفيعهم، فهو قرار يقبل الطعن بالإلغاء"[2].

إن أسباب إلغاء قرار الترقية يمكن أن يُبنى على عيب عدم الاختصاص، أو عيب مخالفة القانون، أو نتيجة إساءة استعمال السلطة (الانحراف بالسلطة) أو بسبب عيب في الشكل والإجراء، ومن ثم إذا ما كان قرار الترقية معيباً بأحد هذه العيوب، فإنه يكون قابلاً للإلغاء من قبل القضاء الإداري.

وسوف نعرض بشكل مختصر لأسباب إلغاء القرار الإداري المعيب فيما يلي:

1. عيب عدم الاختصاص: ويتحقق عندما تصدر الجهة الإدارية قرارها دون أن يكون لها صفة لإصداره، فالقرارات الإدارية المتعلقة بالترقية يلزم لمشروعيتها أن تكون صادرة ممن يملك إصدارها[3].
2. عيب مخالفة القانون: وينطوي هذا العيب على جميع العيون التي تشوب القرارات الإدارية وتجعلها باطلة، ويعد هذا العيب من أهم أوجه إلغاء القرار الإداري وأكثرها تطبيقاً، إذ إنه

---

(1) انظر: قرار محكمة العدل العليا رقم 2007/1075 تاريخ 2008/3/15، منشورات مركز عدالة.

(2) انظر: قرار محكمة العدل العليا رقم 99/179 تاريخ 1999/11/15، منشورات مركز عدالة.

(3) الزعبي، خالد سمارة، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص64.

يستوعب مخالفة الاختصاص المحدد بالقانون أو مخالفة الإجراءات الشكلية المقررة، أو إساءة استعمال السلطة[1].

3. عيب الانحراف بالسلطة: أي أن الإدارة استخدمت سلطاتها لغاية أخرى غير الغاية التي تم على أساسها منحها هذه السلطة[2]. فالانحراف بالسلطة يقع عندما يحيد مُصدر القرار عن تحقيق المصلحة العامة أو عن الهدف المخصص الذي يبتغيه القرار.
4. عيب الشكل: ويقصد به مخالفة الإدارة للقواعد الشكلية التي أقرتها القوانين والأنظمة للصياغة الخارجية للقرار الإداري كأن يتم إهمال أو إغفال القواعد الشكلية[3].
5. عيب السبب: ويتمثل في غياب الأسباب القانونية أو الواقعية التي قام عليها القرار[4]، وهذه الأسباب تستبعد القرار الإداري ولا تُعد لاحقة على إصداره.

ومن قبيل ذلك ما قضت به محكمة العدل العليا الأردنية بأنه: "من المبادئ المستقرة أن الترقية ليست حقاً للموظف تجوز له مطالبة الجهة الإدارية به على سبيل الجزم والإلزام، وإنما هي حق الجهة الإدارية تستعمله في حدود سلطتها التقديرية بما تراه محققاً للصالح العام، ولا يخضع في ذلك لرقابة القضاء إلا إذا خالفت قانوناً صدر مقيداً لسلطتها في استعمال هذا الحق أو إذا أساءت استعماله، كما أنه من المسلّم به قانوناً أن المحكمة لا تملك إصدار قرار بالترقية لأن ذلك كله من شأن جهة الإدارة"[5].

إن الرقابة القضائية أفضل من الرقابة الإدارية، والسبب في ذلك يعود إلى أن أعمال الرقابة القضائية من مهمة القضاة المؤهلين علمياً والمتخصصين عملياً لكونهم عاشوا في رحاب

---

(1) بطيخ، رمضان، مرجع سابق، ص179-180.
(2) بطيخ، رمضان، مرجع سابق، ص198.
(3) شطناوي، علي خطار، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص570.
(4) شطناوي، علي خطار، مرجع سابق، ص574.
(5) انظر: قرار محكمة العدل العليا رقم 2000/217 تاريخ 2001/1/21، منشورات مركز عدالة.

القضاء ونهلوا من معينه، ولكون القضاة أكثر خبرة ودراية وحيدة من رجال الإدارة[1]، وتتصف الرقابة القضائية بأنها رقابة لاحقة، أي أنها لا تتحرك تلقائياً، حيث أنها لا تفعل إلاّ بناء على طعن يتقدم به صاحب الشأن طالباً إلغاء القرار المخالف لمبدأ المشروعية، وبذلك فهي تختلف عن الرقابة الإدارية التي تعد رقابة تلقائية[2].

إن رقابة القضاء الإداري على قرارات الترقية هي رقابة مشروعية لا رقابة ملاءمة، ويمارس القضاء الإدارية رقابته على هذه القرارات من خلال رقابة الإلغاء ورقابة التعويض ورقابة فحص المشروعية[3].

---

(1) القاضي، وليد سعود، مرجع سابق، ص335.

(2) عبيد، محمد كامل، مرجع سابق، ص652.

(3) السليطي، أحمد، مرجع سابق، ص389.

الفصل الخامس

الخاتمة والنتائج والتوصيات

أولاً: الخاتمة:

استعرضنا من خلال هذه الدراسة النظام القانوني لترقية الموظف العام في إطار مقارن ما بين الأردن والكويت، ذلك أن الترقية تعد من أهم الحوافز المالية والمعنوية التي تحث الموظف العام على إتقان عمله، وتنمية قدراته الإبداعية والتفوق فيها، بهدف الوصول إلى أعلى درجات السلم الإداري.

ولقد توصلنا خلال هذه الدراسة إلى عدد من النتائج والتوصيات، وذلك على النحو الآتي:

ثانياً: النتائج:

1. إن نظام الترقية، وإن كان يهدف إلى الارتقاء بمستوى فاعلية وكفاءة الجهاز الإداري في الدولة، وحصوله على أفضل العناصر البشرية، إلا أنه، وفي الوقت نفسه، يمكن أن يكون وسيلة تؤدي إلى تعطيل هذا الجهاز وتهجير الطاقات البشرية المتميزة منه، وبخاصة إذا ما توسعت الإدارة في سلطتها في الأخذ بأسلوب الترقية بالاختيار.
2. إن الترقية تصبح حقاً للموظف عدّاً من صدورها بقرار من المرجع المختص، وإن المشرّع الأردني أخذ بنوعين من الترقية، هما الترقية بالفئة، والترقية بالدرجة، بخلاف المشرّع الكويتي الذي أخذ فقط بالترقية بالدرجة، كما أن نصوص مواد نظام الخدمة المدنية الأردني وقانون الخدمة المدنية الكويتي قد بينت العدّات التي تُراعى عند اختيار أكثر الموظفين استحقاقاً للترقية، حيث لم تجعل أساس استحقاق الترقية بالاختيار الأساس الأول.

3. إن نظرة فاحصة لنظام الخدمة المدنية الأردني وقانون الخدمة المدنية الكويتي يتبين لنا أن المشرّعين الأردني والكويتي قد أخذا بالترقية بالأقدمية كأساس، كما أنهما أخذا بالترقية بالاختيار، كذلك بالترقية بالأقدمية والاختيار معاً.

4. إن نظام الخدمة المدنية الأردني خلا من معالجة مسألة تساوي المرشحين المستحقين للترقية في جميع الفئات والدرجات، بخلاف المشرّع الكويتي الذي عالج هذه المسألة بموجب المادة (26) من قانون الخدمة المدنية. وعليه، ففي حالة تساوي المرشحين في كافة الشروط السابقة يمكن للجنة أن تعقد امتحانات تنافسية لهؤلاء المرشحين باستثناء الترفيع في الدرجة الأولى في جميع الحالات.

5. إن الترقية ليست حقاً تلقائياً للموظف العام، وإنما لا بد من توافر جملة من الشروط التي تشكل في مجملها منظومة نزيهة تضمن أن تتم الترقية وفقاً لأسس موضوعية وليست شخصية.

6. تبين أن قرار الترقية قد لا يصدر من المرجع المختص لا بسبب انتفاء شروط تحققها، وإنما لوجود مانع يتعلق بالموظف ذاته يحول دون ترقيته.

7. إن المشرّع الكويتي والأردني جعلا النظر في الطلبات المتعلقة بقرارات الترقية من اختصاص القضاء الإداري.

ثالثاً: التوصيات:

1. أوصي المشرّع الكويتي بأن ينظم الترقية حسب الفئات كما فعل المشرّع الأردني، وليس الاقتصار فقط على الترقية بالدرجة.

2. أوصي المشرّع الكويتي بأن يعيد ترتيب وتوصيف الوظائف العامة في الدولة لارتباطها الوثيق بنظام الترقية كما فعل المشرّع الأردني.

3. أوصي المشرّع الكويتي بأن ينظم الإجراءات الواجب اتباعها من قبل جهة الإدارة عند اتخاذها قرار الترقية كما فعل المشرّع الأردني.
4. نظراً لأهمية تقارير الكفاية في ترقية الموظف، أوصي المشرّعين الكويتي والأردني بأن يأخذا بتقريرين سنويين معاً بمرتبة ممتاز ليس فقط عن السنتين الأخيرتين من الدرجة.
5. أوصي المشرّع الأردني بأن يعالج مسألة تساوي المرشحين المستحقين للترقية في جميع الفئات والدرجات كما فعل المشرّع الكويتي.
6. أوصي المشرّع الكويتي بأن ينص على العدّات اللازم مراعاتها عند تساوي درجة الكفاءة، بحيث يجمع بين معياري الأقدمية والكفاءة كما فعل المشرّع الأردني.
7. أوصي المشرّع الأردني بأن يأخذ بمبدأ تأجيل الترقية كعقوبة تبعية كما فعل المشرّع الكويتي.

المراجع

أولاً: المعاجم:

1. ابن منظور (دون سنة نشر). **لسان العرب**، دار صادر، بيروت، ج9.
2. المعجم الوسيط. **إصدار مجمع اللغة العربية**، القاهرة، الطبعة الثالثة.

ثانياً: الكتب القانونية:

1. إبراهيم، فاروق عبد البر (1987). **تقدير كفاية العاملين بالخدمة المدنية**، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى.
2. بركات، زين العابدين (دون سنة نشر)، **الموسوعة الإدارية في القانون الإداري**، منشورات جامعة دمشق.
3. بركات، عمرو فؤاد (1987). **الترقية وأثر الحكم بإلغائها**، المكتبة القومية، القاهرة.
4. بطيخ، رمضان (دون سنة نشر). **الوسيط في القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة.
5. البهبهاني، سلوى فيصل (2004). **النظام الوظيفي في ظل قانون الخدمة المدنية الكويتي**، الكويت، الطبعة الأولى.
6. الجمل، محمد (1989). **الموظف العام فقهاً وقضاءً**، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الثانية.
7. الحلو، ماجد راغب (2006). **القانون الإداري**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية.
8. خاطر، شريف يوسف (2009). **الوظيفة العامة**، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة

الأولى.

9. دسوقي، محمد إبراهيم (2006). **الموظف العام**، دار النهضة العربية، القاهرة.

10. راضي، مازن ليلو (2005). **القضاء الإداري**، دار قنديل، عمان، الطبعة الأولى.

11. رستم، محمد خالد (2004). **نظام الموظفين العموميين في لبنان**، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى.

12. رسلان، أنور (1997). **الوسيط في القانون الإداري**، ج2، الوظيفة العامة، دار النهضة العربية، القاهرة.

13. الزعبي، خالد (1998). **القانون الإداري**، دار الثقافة، عمان، الطبعة الثالثة.

14. أبو زيد، عبد الحميد (1999). **المرجع في القانون الإداري**، دار النهضة العربية، القاهرة.

15. زيدان، علي، وأحمد، محمد السيد (2002). **الموسوعة الشاملة في القانون الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة.

16. السليطي، أحمد (2005). **ترقية الموظف العام بقطر**، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى.

17. سناري، محمد عبد العال (دون سنة نشر). **نظم وأحكام الوظيفة العامة في مصر**، دار النهضة العربية، القاهرة.

18. شريف، عزيزة (2001). **قضاء التعويض**، ج2، مؤسسة دار الكتب، الكويت.

19. شريف، عزيزة (2004). **القانون الإداري**، جامعة الكويت، ج1، الطبعة الثانية.

20. شريف، عزيزة، والعتيبي، محمد (2004). **القانون الإداري الكويتي (2)**، جامعة الكويت، الطبعة الأولى.

21. شطناوي، علي خطار (1999). **دراسات في الوظيفة العامة**، منشورات الجامعة الأردنية، عمان.

22. الطبطبائي، عادل (1998). **الوسيط في قانون الخدمة المدنية الكويتي**، مكتب الدراسات والاستشارات القانونية، كلية الحقوق، جامعة الكويت، الطبعة الثالثة.

23. طلبة، عبد الله والأحمد، نجم (2005). **القانون الإداري**، منشورات جامعة دمشق، الطبعة الأولى.

24. الطماوي، سليمان (1973). **مبادئ القانون الإداري – دراسة مقارنة**، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة.

25. الطماوي، سليمان (1987). **القضاء الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة.

26. طهراوي، هاني علي (1998). **القانون الإداري**، دون دار نشر.

27. عبد الحميد، عبد العظيم (1994). **شرط المصلحة في دعوى الإلغاء – دراسة مقارنة**، دار النهضة العربية، القاهرة.

28. عبد الفتاح، محمد خالد (2009). **قواعد النقل والندب والترقية**، دار النهضة العربية، القاهرة.

29. العبودي، محسن (1995). **الاتجاهات الحديثة في شأن ترقية القيادات الإدارية في ظل القانون رقم (5) لسنة 1991**، دار النهضة العربية، القاهرة.

30. عطار، فؤاد (1978). **القضاء الإداري – دراسة مقارنة**، دون دار نشر.

31. العنزي، سعد نواف (2007). **النظام القانوني للموظف العام**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية.

32. أبو العينين، ماهر (دون سنة نشر). **ضوابط مشروعية القرارات الإدارية وفقاً للمنهج القضائي**، القاهرة.

33. الفارسي، أحمد حمد، والباز، داود عبد الرزاق (2009). **مبدأ المشروعية وقضاء المسؤولية الإدارية**، جامعة الكويت، الطبعة الأولى.

34. القاضي، وليد سعود (2012). **ترقية الموظف العام – دراسة مقارنة**، دار الثقافة، عمان، الطبعة الأولى.

35. القباني، بكر (1975). **القانون الإداري الكويتي**، جامعة الكويت، الطبعة الأولى.

36. كنعان، نواف (1999). **القانون الإداري الأردني**، الجامعة الأردنية، عمان، الطبعة الأولى.

37. محفوظ، طلعت (1980). **مبدأ المساواة في الوظيفة العامة**، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى.

38. المقاطع، محمد، والفارسي، أحمد (دون سنة نشر). **القانون الإداري الكويتي**، مطبوعات وحدة التأليف والترجمة والنشر، جامعة الكويت، الطبعة الأولى.

39. مهنا، محمد فؤاد (1967). **سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم**، دار المعارف، القاهرة.

40. نخلة، موريس (2004). **الوسيط في شرح قانون الموظفين**، ج1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى.

ثالثاً: الأبحاث والرسائل العلمية:

1. أبو جابر، جلوريا (2001). **النظام القانوني للترقية في الوظيفة العامة**، رسالة ماجستير، الجامعة الأردنية.
2. حبيش، فوزي (1992). **أهمية عملية اختيار الموظفين وأهدافها**، دراسة منشورة في مجلة الإداري اللبنانية، لبنان، المجلد 18، العدد 7.
3. الغنيمي، زينب عبد الفتاح (2001). **ترقية الموظف العام في فلسطين**، جامعة القدس.
4. كنعان، نواف (1993). **امتحانات التوظيف كأسلوب لشغل الوظائف العامة – دراسة تحليلية مقارنة**، دراسة منشورة في مجلة دراسات الجامعة الأردنية، الأردن، المجلد 20، ملحق (أ).
5. المعايعة، أحمد حمود (2009). **أحكام ترقية الموظف العام وآثارها في نظام الخدمة المدنية وقضاء محكمة العدل العليا الأردنية**، رسالة ماجستير، جامعة مؤتة.

رابعاً: الأحكام القضائية:

1. أحكام الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية في الكويت.
3. أحكام القضاء الإداري المصري.
4. أحكام محكمة التمييز الكويتية.
2. أحكام محكمة العدل العليا الأردنية.
5. مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها إدارة الفتوى والتشريع في الكويت.

خامساً: القوانين والأنظمة:

1. قانون الخدمة المدنية الكويتي رقم (15) لسنة 1979م.
2. قانون إنشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية في الكويت رقم (20) لسنة 1981م.
3. نظام الخدمة المدنية الأردني رقم (30) لسنة 2007م.

الملاحق

قرار رقم (18) لسنة 2011 بشأن قواعد المفاضلة بين المرشحين للترقية بالاختيار

مجلس الخدمة المدنية ، ، ،

بعد الاطلاع على المرسوم بالقانون رقم (15) لسنة 1979 بشأن الخدمة المدنية والقوانين المعدلة له وعلى المرسوم الصادر بتاريخ 1979/4/4 في شأن نظام الخدمة المدنية والمراسيم المعدلة له، وعلى قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (7) لسنة 1980 بشأن قواعد الترقية إلى الدرجتين (ب) و (أ)، وعلى قرار مجلس الخدمة المدنية رقم (37) لسنة 2006 بشأن قواعد المفاضلة بين المرشحين للترقية بالاختيار المعدل بالقرار رقم (6) لسنة 2008، وبناءً على اقتراح ديوان الخدمة المدنية، وبعد موافقة مجلس الخدمة المدنية:

قرر

مادة (1): تكون المفاضلة بين المرشحين للترقية بالاختيار المستوفين لكافة شروط الترقية بالاختيار الواردة بالمادة (24) من نظام الخدمة المدنية أو المستوفين لشروط الترقية للدرجتين (ب) و (أ) الواردة بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (7) لسنة 1980 المشار إليه وفقاً للقواعد المبينة في المواد التالية.

مادة (2): يجوز أن تحدد كل جهة حكومية بقرار يصدر من الوزير المختص طبيعة الوظائف أو مستوى التأهيل أو التدريب أو نوعه أو طبيعة الوظائف ومستوى التأهيل أو التدريب معاً الذي يكون له الأولوية في الترقية بالاختيار في حالة التساوي في شروط الترقية حسب ظروف أو طبيعة نشاط كل جهة. كما يحدد القرار النسبة المخصصة لترقية شاغلي هذه الوظائف أو الحاصلين على هذه المؤهلات أو

الدورات، على ألا تتجاوز ثلث الدرجات الشاغرة المخصصة للترقية لكل درجة في الميزانية، ويجبر الكسر لصالح هذه الوظائف أو المؤهلات أو الدورات.

مادة (3): إذا زاد عدد المرشحين للترقية من شاغلي الوظائف أو المؤهلات أو الدورات المحددة وفقاً للمادة السابقة عن ثلث الدرجات الشاغرة المخصصة للترقية بالاختيار لكل درجة في الميزانية تكون الأولوية في المفاضلة بينهم وفقاً للقواعد المبينة في هذا القرار ومن ثم تتم ترقيته منهم لتجاوز نسبة الثلث تكون ترقيته مع باقي موظفي الجهة في حدود الشواغر المتبقية لكل درجة في الميزانية وفقاً لأولوية المفاضلة.

مادة (4): في مجموعة الوظائف العامة تكون الأولوية في المفاضلة بين المرشحين للترقية بالاختيار وفقاً للترتيب التالي:

1. الأقدم في الدرجة المالية الحالية.
2. المرقى إلى الدرجة المالية الحالية.
3. شاغل الوظيفة الإشرافية الأعلى: ويقصد بشغلها أن يكون الموظف قد تم تثبيته في هذه الوظيفة بالجهة الحكومية المرقى فيها قبل إجراء الترقية، وأن تكون الوظيفة ضمن تقسيمات الهيكل التنظيمي المعتمد قانوناً في هذه الجهة.
4. الأقدم في شغل الوظيفة الإشرافية: ويقصد بالأقدمية بداية شغل الوظيفة الإشرافية بالجهة المُرقّى فيها، وتحسب من تاريخ الندب الكلي إليها بشرط أن يكون الموظف قد تم تثبيته فيها قبل إجراء الترقية.
5. الأعلى مؤهلاً: وقصد بالمؤهل العلمي درجة الدكتوراه، فالماجستير، فدبلوم الدراسات العليا، فالإجازة الجامعية أو ما يعادلهم. فإذا كان المؤهل دون الجامعي سواء أكان علمياً أو تدريبياً عدّ المؤهل الأعلى هو المؤهل المقرر له درجة مالية أعلى بغض النظر عن عدد العلاوات

الإضافية التي قد تمنح فوق الدرجة المقررة لبعض المؤهلات، على أن يشترط في جميع الأحوال العمل في مجال المؤهل الذي يتخذ أساساً للمفاضلة ما لم يكن قد تم الإعفاء من العمل في مجاله وفقاً للمقرر قانوناً.

6. الأقدم تخرجاً.
7. الأكبر سناً.

مادة (5): في مجموعتي الوظائف الفنية المساعدة والمعاونة تكون الأولوية في المفاضلة بين المرشحين للترقية بالاختيار وفقاً للترتيب التالي:

1. الأقدم في الدرجة المالية الحالية.
2. المرقى إلى الدرجة المالية الحالية.
3. الأكبر سناً.

مادة (6): لا يجوز النظر في الترقية بالاختيار للموظف المنقول من جهة إلى أخرى إلا بعد انقضاء سنتين على النقل، وذلك ما لم تكن هناك درجات شاغرة في الميزانية مخصصة للترقية، ولا يوجد موظف مستوفٍ لشروط الترقية إليها مع عدم الإخلال بأحكام المادة التالية.

مادة (7): الجهات الحكومية التي يفرد لبعض الأجهزة الإدارية الملحقة بها أو لبعض وحداتها الإدارية أو تقسيماتها التنظيمية أو الإدارية برامج خاصة في الميزانية تكون المفاضلة بين المرشحين في كل برنامج على حدة، ولا يجوز عدّ الجهة الحكومية وحدة واحدة في هذا المجال، حيث يستقل كل برنامج مالي بالموظفين العاملين به، وتحدد الدرجات الشاغرة المخصصة للترقية لكل برنامج على هذا الأساس.

مادة (8): لا يترتب على تطبيق هذا القرار مساس بقواعد المفاضلة بين المرشحين للترقية بالاختيار وفقاً لأنظمة وظيفية خاصة.

مادة (9): يعمل بهذا القرار من تاريخ صدوره وينشر في الجريدة الرسمية ويُلغى العمل بقرار مجلس الخدمة المدنية رقم (37) لسنة 2006 بشأن قواعد المفاضلة بين المرشحين للترقية بالاختيار المعدل بالقرار رقم (6) لسنة 2008.

رئيس مجلس الخدمة المدنية بالنيابة

أحمد الحمود الجابر الصباح

صدر في: 23 من شوال 1432 هـــ.

الموافـــق: 21 سبتمبر 2011م.